

# ЗМІСТ

<i>Передмова</i> .....	5
<b>I. Основи теорії фінансів місцевих органів влади</b> .....	9
1. Учення про фінанси місцевих органів влади.....	9
2. Фінанси місцевих органів влади в економічній системі держави.....	30
3. Територіальна громада як суб'єкт економічної діяльності.....	44
4. Основи фінансової автономії місцевих органів влади.....	56
<b>II. Фінансові інститути місцевих органів влади України</b> .....	68
1. Бюджетний устрій.....	68
2. Бюджети місцевих органів влади України.....	70
• 2.1. Доходи бюджетів.....	70
• 2.2. Видатки бюджетів.....	82
2.3. Вільні бюджетні кошти.....	85
2.4. Резервні фонди.....	85
2.5. Оборотна касова готівка.....	87
3. Позабюджетні кошти місцевих органів влади України.....	88
3.1. Позабюджетні фонди.....	88
3.2. Валютні фонди.....	94
<b>III. Міжбюджетні взаємовідносини</b> .....	98
<b>IV. Комунальний кредит в Україні</b> .....	103
<b>V. Місцеві податки і збори в Україні</b> .....	109
<b>VI. Фінанси комунальних підприємств</b> .....	120
<b>VII. Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів</b> .....	124
1. Складання, затвердження і виконання місцевого бюджету.....	124
2. Бюджетний процес.....	128
3. Утворення позабюджетних, цільових, резервних і валютних фондів.....	130
4. Встановлення місцевих податків і зборів.....	133
<b>VIII. Касове виконання місцевих бюджетів</b> .....	135

<b>IX. Місцеві фінансові органи.....</b>	<b>138</b>
<b>X. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні.....</b>	<b>141</b>
<b>XI. Фінанси місцевих органів влади у зарубіжних країнах.....</b>	<b>146</b>
1. Регулювання фінансів місцевих органів влади у міжнародному праві.....	146
2. Основи організації фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах.....	155
2.1. Місцеві громадські послуги.....	155
2.2. Місцеві бюджети.....	157
2.3. Моделі систем бюджетів і міжбюджетних взаємовідносин.....	159
2.4. Місцеві податки.....	161
2.5. Муніципальні платежі.....	165
2.6. Трансферти.....	166
2.7. Фінансове вирівнювання.....	169
2.8. Комунальний кредит.....	176
2.9. Позабюджетні фінансові фонди.....	180
2.10. Організація касової справи.....	182
2.11. Фінанси муніципальних підприємств.....	183
2.12. Фінансове планування в місцевих органах влади.....	185
2.13. Фінансові органи місцевих органів влади.....	187
2.14. Фінансовий контроль і аудит.....	187
<b>XII. Основи концепції розвитку фінансів місцевих органів влади України.....</b>	<b>192</b>
<i>Список літератури.....</i>	<i>198</i>
<i>Словник основних понять і термінів.....</i>	<i>227</i>
<i>Додатки.....</i>	<i>240</i>

## ПЕРЕДМОВА

Проблеми, про які йдеться у цій монографії, в історичній вітчизняній та зарубіжній фінансовій літературі об'єднуються терміном “місцеві фінанси”.

Поняття “місцеві фінанси” виникло на противагу поняттю “державні фінанси” і відображає особливу самостійну сферу фінансової діяльності общин, комун, громад, муніципалітетів та інших органів місцевого самоврядування, регіонів, територій, які є суб'єктами федерацій або автономними адміністративно-територіальними одиницями. Автор, досліджуючи це фінансове явище, користується терміном “фінанси місцевих органів влади”, який вважає тотожним поняттю “місцеві фінанси”, але яке більш чітко визначає суб'єкт зазначеної фінансової діяльності.

Фінанси місцевих органів влади існують не в усіх країнах. Вони є лише там, де держава визнає право на існування автономних місцевих органів влади і розмежує функції та завдання, що покладаються на ці органи. Там, де держава бере функції управління на місцях у свої руки, немає місця фінансам місцевих органів влади. У таких державах домінують лише державні фінанси.

У колишньому Радянському Союзі і в Українській РСР, починаючи з 30-х рр. і до 1990 р., фінанси місцевих органів влади не існували і не визнавалися. Не проводилося і відповідних теоретичних досліджень. Окремі роботи, які в цей період були пов'язані з аналізом місцевих фінансів, стосувалися практики західних розвинутих капіталістичних держав і країн, що розвиваються. Більш того, визнаючи факт існування місцевих фінансів лише в буржуазних державах і країнах “третього світу”, у радянській фінансовій літературі їх оцінювали переважно негативно на догоду панівним ідеологічним постулатам правлячого режиму тієї доби.

Ситуація змінюється в кінці 80-х на початку 90-х рр. Спочатку в СРСР, а трохи згодом вже в нових державах, що виникли на його теренах, визнається право на існування інституту місцевого самоврядування. В молодій суверенній Українській державі докорінно змінюється концепція

держави та органів влади. На зміну радянській системі організації державної влади приходиться концепція її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. На місцях замість місцевих Рад як органів державної влади утворюються органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). У складі України створюється Автономна Республіка Крим.

Все це знайшло своє закріплення у Конституції України, ухваленій у червні 1996 р. Верховною Радою України.

Зі зміною концепції держави, центральних та місцевих органів влади в Україні на початку 90-х рр. були створені правові передумови для становлення місцевих фінансів або фінансів місцевих органів влади.

Практика становлення фінансів місцевих органів влади в Україні, як, до речі, і в інших нових державах на теренах колишнього СРСР, виявилася вкрай суперечливою. Серед об'єктивних причин такого становища слід вказати майже повну відсутність необхідних теоретичних розробок та відповідних досліджень. В Україні бракує фахівців з цієї галузі фінансової науки.

Становлення фінансів місцевих органів влади України відбувається за умов гострої фінансової кризи. Це є ще одним об'єктивним чинником, що гальмує процеси формування фінансових основ місцевого самоврядування, розвиток засад фінансової автономії місцевих органів влади.

Дають про себе знати управлінські традиції попереднього періоду, намагання розв'язувати фінансові проблеми за нових умов старими методами. Незважаючи на те, що в державі конституційно закріплено інститут місцевого самоврядування, досить невизначеними залишаються його функції. В багатьох управлінських рішеннях все ще домінує намагання вирішувати всі проблеми з Києва, вдаючись до так званих "неординарних" заходів. Це знаходить своє відображення у спробах реанімувати управління всім консолідованим бюджетом держави з єдиного центру, намаганнях розпоряджатися з Києва коштами місцевих бюджетів. І хоча, на перший погляд, мета цих заходів може виправдати засоби, адже мова йде про погашення заборгованості по заробітній платі, в кінцевому підсумку

стає очевидною недієвість старих підходів за нових умов. Борг по зарплаті продовжує зростати.

Життя змушує усвідомити, що коло об'єктів, які фінансуються місцевими органами влади, за останні роки значно розширилось. В той же час не створено необхідної доходної бази для забезпечення достатнього фінансування цих об'єктів. Власна доходна база місцевих органів влади залишається вкрай вузькою.

Рельєфно проявилася тенденція відставання процесів формування фінансів місцевих органів влади України від темпів розширення завдань і обов'язків цих органів. Внаслідок цього основна частина об'єктів фінансується місцевими органами влади несвоєчасно і не в повному обсязі. Великих масштабів набув прихований дефіцит місцевих бюджетів.

За цих умов фінансові проблеми місцевих органів влади набули політичної гостроти. Вони є причиною ускладнення стосунків між "центром" і регіонами, а також між окремими регіонами.

Хронічна нестача фінансових ресурсів і нестабільність доходних джерел місцевих органів влади стали проблемою загальнодержавної ваги. І вже не стільки в площині теоретичній, скільки в практичній. Але без теорії практика сліпа. Саме це й обумовило постановку автором не тільки практичних, а й теоретичних проблем, які потребують невідкладного розв'язання в процесі становлення фінансів місцевих органів влади України.

Проблеми, пов'язані зі становленням та функціонуванням фінансів місцевих органів влади України, в українській науковій літературі у комплексному плані автором досліджуються вперше. В даній роботі проаналізовано значний фактичний матеріал, починаючи з перших кроків молодій держави у цій галузі, узагальнено надзвичайно різноманітний зарубіжний досвід. Автор особисто знайомився і вивчав практику фінансової діяльності місцевих органів влади Канади, Франції, Швеції, Швейцарії, Польщі та деяких інших держав.

Велику цінність, на думку автора, має історичний досвід становлення та розвитку місцевих фінансів у Росії до 1917 р., а також аналогічний досвід періоду НЕПу в

СРСР і в Україні. Значний інтерес являють мало відомі, фактично вже забуті праці з питань місцевих фінансів І.Х.Озерова, В.О.Лебедева, П.Л.Кованька, П.П.Гензеля, В.М.Твердохлебова, Б.Б.Веселовського, В.Целевича, Є.Д.Чернеховського, М.А.Сірінова. Помітний внесок у дослідження місцевих фінансів зарубіжних країн зробили у 50-ті рр. К.Я.Чижов та у 70–80-ті рр. – Л.П.Павлова.

Досліджуючи проблеми фінансів місцевих органів влади, автор брав участь у розробці ряду законодавчих актів з цих питань, що дало можливість використати теоретичні положення на практиці.

Разом з тим, значне коло проблем щодо становлення фінансів місцевих органів влади в Україні поки що залишається нерозв'язаним. Їх вирішення можливе лише шляхом реформи фінансово-бюджетної системи України, яка поки що багато в чому нагадує фінансово-бюджетну систему колишнього СРСР.

В роботі, яка пропонується читачеві, аналізується практика формування фінансів місцевих органів влади України 1991–1996 рр., досліджується еволюція законодавства з цих питань, сформульовані пропозиції та визначені шляхи його вдосконалення і розвитку. Висвітлюється позитивний зарубіжний досвід. Автором підготовлена досить ґрунтовна бібліографія з питань фінансової діяльності місцевих органів влади. Книга може бути корисною для працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, народних депутатів України, науковців, студентів. Вона також може використовуватись як посібник в системі підготовки та перепідготовки кадрів державних службовців України.

# I. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

## 1. УЧЕННЯ ПРО ФІНАНСИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Учення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у ХІХ ст. У кінці ХІХ ст. це учення виділилося у самостійну галузь фінансової науки. Це було пов'язано із завершенням становлення у більшості країн Західної Європи та Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень.

В Росії процес формування теорії місцевих фінансів як окремої галузі фінансової науки розпочався після земської реформи 1864 р. Наслідком цієї реформи стало створення інститутів земського самоврядування та демократизація міського управління. Термін “земство” у широкому розумінні слова означає сукупність всіх постійних жителів окремої території. У безпосередньому розумінні – це зібрання уповноважених осіб, вибраних від населення цієї території для управління місцевими справами.<sup>1</sup> Таким чином, земство – це форма місцевого самоврядування.

Наявність особливого учення про місцеві фінанси відзначають у своїх працях кінця ХІХ – початку ХХ ст. найбільш відомі вчені тієї доби.<sup>2</sup> У деяких джерелах воно називалося “ученням про фінансове господарство одиниць місцевого самоврядування”.<sup>3</sup> Це підкреслювалося трохи згодом і в літературі радянського періоду 20-х рр.<sup>4</sup>

Розвиток теорії місцевих фінансів був тісно пов'язаний із розширенням фінансової діяльності місцевих органів влади. У колишньому СРСР він припинився у 30-ті рр. після значного сплеску досліджень цих проблем у 20-ті рр. Це сталося внаслідок докорінної зміни внутрішньої політики в державі, ліквідації засад фінансової автономії місцевих органів влади.

Розглянемо це питання більш детально і зробимо

коротку історичну довідку. В Українській народній республіці під керівництвом Центральної Ради у 1917–1918 рр. робилися спроби українізації земського та міського самоврядування зі збереженням його інститутів та фінансових основ. Але після ліквідації Центральної Ради ця робота була припинена.

Радянський уряд як в Росії, так і в Україні після 1917 р. поетапно здійснив заходи по ліквідації органів місцевого самоврядування, націоналізації їх майна, формування нової системи місцевої влади на базі її радянської моделі, автором якої був В. Ульянов (Ленін). Радянська влада не визнавала інституту місцевого самоврядування. Сам Ленін називав земське самоврядування п'ятим колесом до воза.

Сформовані більшовиками місцеві Ради вважалися органами державної влади і місцевого управління одночасно. Підхід російської центральної влади до їх статусу та повноважень в галузі фінансів неодноразово змінювався. Першим документом, який визначив повноваження місцевих Рад у галузі фінансів Російської радянської республіки, стало затверджене Раднаркомом у грудні 1918 р. “Положення про грошові засоби і витрати місцевих Рад”.

Цей документ передбачав утворення для кожної Ради самостійного кошторису (бюджету на один місяць), перелік доходів, порядок їх встановлення і стягування, порядок складання і затвердження кошторисів, витрат грошових засобів. В документі затверджувалось положення про податки, які стягуються на потреби місцевих Рад. Формально це означало надання місцевим Радам певної фінансової автономії. Але діяльність місцевих Рад за епохи військового комунізму була хаотичною і неорганізованою. З метою централізації управління фінансами друга сесія ВЦВК у червні 1920 р. скасувала розподіл на державний та місцевий бюджети. Вони були об'єднані в єдиний загальнодержавний бюджет.

Трохи згодом перехід до НЕПу поклав початок відновленню місцевих фінансів. У жовтні 1921 р. ВЦВК ухвалив постанову “Про заходи щодо упорядкування фінансового господарства”. Цим актом він скасував об'єднання державного та місцевих бюджетів. Згідно з цим декретом



мала бути розроблена система місцевих бюджетів. Таким чином, з 1922 р. було припинено практику включення місцевих бюджетів до державного бюджету.

У грудні 1921 р. ВЦВК і РНК було ухвалено ряд постанов, які заклали основу місцевих фінансів в Російській республіці, а згодом і в СРСР. Це постанови “Про місцеві бюджети”, “Про місцеві грошові засоби”, “Про перелік видатків, які відносяться на місцеві грошові засоби”.

В листопаді 1923 р. ЦВК СРСР затвердив “Тимчасове положення про місцеві фінанси”. В жовтні 1924 р. була ухвалена нова редакція “Тимчасового положення про місцеві фінанси”.

25 квітня 1926 р. ЦВК СРСР затвердив “Положення про місцеві фінанси”,<sup>5</sup> а трохи згодом в Україні було ухвалено “Положення про місцеві фінанси УСРР” і введене в дію з 1 жовтня 1926 р.<sup>6</sup>

Незважаючи на ці та інші заходи по відбудові місцевих фінансів у період НЕПу, реальної фінансової автономії місцеві Ради так і не змогли отримати. Місцеве самоврядування в СРСР навіть в той період не було визнане.

З 30-х рр. починається процес інтенсивного згортання фінансової самостійності місцевих Рад і демонтаж місцевих фінансів. Переломним моментом у цьому плані стала податкова реформа, проголошена постановою ЦВК і РНК СРСР від 2 вересня 1930 р. Вона різко скоротила число податків і в першу чергу тих, які були закріплені за місцевими бюджетами. Була встановлена жорстка система контролю згори за доходами місцевих Рад, а також пряме вилучення доходів місцевих бюджетів та їх регулювання на основі дольових (пайових) відрахувань від загальносоюзних податків.

Незабаром друга сесія Верховної Ради СРСР затвердила єдиний Державний бюджет на 1938 р. До нього були включені і місцеві бюджети. З 1938 р. остаточно завершується процес ліквідації місцевих фінансів в СРСР.

Їх відродження розпочалося вже під час Горбачовської перебудови у 1990 р., коли в СРСР був визнаний інститут місцевого самоврядування. Хоча треба відзначити деякі теоретичні спроби обґрунтувати право існування місцевих фінансів у 50-ті рр., у період реформ М.С.Хрущова.

Велика Радянська Енциклопедія, яка була видана у повоєнні роки, навіть помістила статтю Місцеві фінанси, в якій визнавалося їх існування в СРСР з посиланнями на Положення про місцеві фінанси СРСР від 26 квітня 1926 р.<sup>7</sup>

Але це був лише окремих епізод. Загалом у радянській фінансовій літературі повоєнного періоду стверджувалося, що місцеві фінанси є елементом фінансової системи буржуазних держав та країн, що розвиваються.<sup>8</sup> Що стосується фінансової системи СРСР, то місцеві фінанси як її елемент в науковій літературі того періоду не згадуються навіть в роботах дискусійного характеру.<sup>9</sup> В українській фінансовій літературі термін місцеві фінанси стосовно СРСР вперше вживається вже на початку 90-х рр.<sup>10</sup> В окремих російських виданнях навіть у 90-ті рр. їх автори продовжують стверджувати, що місцеві фінанси це частина державних фінансів.<sup>11</sup>

Все це є свідченням того, що навіть після законодавчого визнання інституту місцевого самоврядування проблема розвитку теорії фінансів місцевих органів влади залишається відкритою.

Один з напрямків розробки цієї теорії – це визначення змісту поняття фінанси місцевих органів влади.

За час, що минув з кінця XIX ст., теоретичне тлумачення суті місцевих фінансів неодноразово змінювалося. У кінці XIX – на початку XX ст. набуло розповсюдження визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць, або як сукупності матеріальних засобів, які знаходяться у розпорядженні цих одиниць для досягнення їх цілей. Словник братів Гранат дає таке визначення місцевих фінансів: “Фінанси – це сукупність матеріальних засобів, що знаходяться в розпорядженні держави і підлеглих їй одиниць самоврядування для досягнення цілей цих політичних тіл. Планомірна діяльність останніх, спрямована на досягнення необхідних матеріальних засобів і на їх витрачання, є фінансовим господарством, яке називається державним, якщо суб’єктом його є держава, або місцевим (земським, міським, обцинним і т. інше), якщо його ведуть органи місцевого самоврядування”.<sup>12</sup> Як фінансове

господарство визначає місцеві фінанси Велика енциклопедія за редакцією С.Н.Южакова.<sup>13</sup> У працях А.Свірщевського стверджується, що фінанси місцеві – це сукупність умов задоволення громадських потреб підлеглих державі місцевих самоврядних спілок. Ці спілки, за А.Свірщевським, можуть вести своє власне фінансове господарство.<sup>14</sup> Визначення місцевих фінансів як фінансового господарства місцевих спілок публічного характеру знаходимо і у І.Х.Озерова.<sup>15</sup> У літературі 20-х рр. тлумачення суті місцевих фінансів майже не змінюється. Ось як її визначали відомі фахівці з цієї галузі В.М. Твердохлебов та М.А.Сірінов.

В.М.Твердохлебов під місцевими фінансами розумів “господарство місцевих спілок”. Саме ж “господарство місцевих спілок є планомірним задоволенням потреб публічно-правових союзів”.<sup>16</sup> М.А.Сірінов писав, що “сукупність завдань, які доручаються місцевим органам, і сукупність засобів, якими вони розпоряджаються для їх задоволення, носить назву місцевого господарства або місцевих фінансів”.<sup>17</sup> Як “сукупність видатків, що покладені на місцеві органи, і сукупність засобів, якими вони володіють для їх задоволення” визначає суть місцевих фінансів інше видання цього періоду.<sup>18</sup> Деяко відмінні акценти зроблено у ще одному енциклопедичному виданні. “Під місцевими фінансами треба розуміти матеріальні засоби, яких для виконання своїх функцій і ведення власного більш чи менш самостійного фінансового господарства потребують союзи публічного характеру нижчі ніж держава”.<sup>19</sup>

У Положенні про місцеві фінанси СРСР від 26 квітня 1926 р. відзначалося, що “місцеві фінанси є складовою частиною єдиної системи фінансів Союзу РСР і перебувають у безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів (або президій міських Рад) у випадках, передбачених законодавством союзних республік”.<sup>20</sup>

У кінці 30-х рр. визначення місцевих фінансів в СРСР фактично було ототожнено з визначенням місцевих бюджетів.<sup>21</sup>

На початку 50-х рр., коли була зроблена чергова спроба теоретично обґрунтувати наявність місцевих фінансів в СРСР, сформувався досить розширене і не зовсім чітке їх визначення. Зазначалося, що “місцеві фінанси в СРСР –

це фінанси місцевого господарства і місцевих органів влади, складова частина єдиної системи фінансів СРСР. До місцевих фінансів відносяться фінанси соціалістичних підприємств всіх галузей місцевого господарства і місцеві бюджети. Місцеві фінанси відіграють значну роль у плановому розподілі і перерозподілі частини національного доходу у відповідності до вимог економічних законів соціалізму для створення фондів грошових засобів, які використовуються місцевими Радами з метою задоволення постійно зростаючих матеріальних і культурних потреб народу. Місцеві фінанси – важлива ланка зміцнення господарського розрахунку і здійснення контролю карбованцем за виконанням підприємствами і організаціями місцевого значення господарських та фінансових планів і дотримання режиму економії”.<sup>22</sup>

З другої половини 50-х рр. у радянській фінансовій літературі стверджується, як вже зазначалося, думка про те, що місцеві фінанси – це явище, властиве капіталістичним державам та країнам “третього світу”. Ось як визначав суть місцевих фінансів К.Я.Чижов. “Під місцевими фінансами капіталістичних країн звичайно розуміють доходи і видатки місцевих органів влади та підвідомчих їм підприємств і організацій”.<sup>23</sup>

Наприкінці 50-х – в 60-ті рр. у радянській фінансовій літературі стає домінуючим погляд на суть фінансів як на систему економічних відносин так званого базисного характеру. Це знаходить своє відображення і у нових підходах до визначення суті місцевих фінансів капіталістичних країн і країн, що розвиваються. Одна з небагатьох дослідників цього явища Л.П.Павлова відзначала, що “під місцевими фінансами капіталістичних країн розуміють економічні відносини, при посередництві яких створюються фонди грошових засобів, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій”.<sup>24</sup> Аналогічні підходи знаходимо і в інших виданнях 70–80 рр.<sup>25</sup>

У 90-ті рр. в науковій літературі країн СНД в цілому визнається факт існування місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Ряд авторів замість терміну “місцеві фінанси” використовують такі поняття,

як “регіональні фінанси”,<sup>26</sup> “територіальні фінанси”,<sup>27</sup> “місцеві (регіональні) фінанси”.<sup>28</sup>

Деякі з авторів підкреслюють відсутність місцевих фінансів у фінансовій системі СРСР і вказують на новизну цього елемента у сучасній фінансовій системі. Разом з тим, на думку автора, безпідставним є твердження про ідентичність соціально-економічної суті загальнодержавних та місцевих фінансів.<sup>29</sup>

Типовим для названих публікацій 90-х рр. є підхід до визначення суті місцевих (“територіальних”, “регіональних”, “місцевих (регіональних)” фінансів як до системи економічних відносин, що являє собою продовження традиції, яка склалася у 60–80-ті рр. у радянській науковій літературі.

У цьому зв’язку слід також відзначити й інший підхід до визначення суті фінансів місцевих органів влади з боку науковців, експертів Європейської Експертної Служби Ради Європи. Гай Холліс та Карін Плоккер відзначають, що фінанси місцевих органів влади можна описати “як систему, за допомогою якої адміністративні одиниці у середині урядової структури отримують ресурси, необхідні для виконання своїх функцій”.<sup>30</sup>

Короткий огляд еволюції місцевих фінансів в колишньому СРСР та поглядів на їх суть дозволяє дати сучасне визначення цьому фінансовому явищу, що з початку 90-х розвивається в Україні і, як свідчить зарубіжний досвід, відіграє велику роль в економіці індустріально розвинутих правових держав.

На думку автора, доцільніше вживати поняття “фінанси місцевих органів влади”. Термін “місцеві фінанси” не зовсім коректний, хоча він широко застосовується. І ось чому. Не місцевість є суб’єктом фінансової діяльності, а орган влади або територіальний колектив. Тотожними поняттю “фінанси місцевих органів влади” можуть бути такі визначення, як “муніципальні (комунальні) фінанси”, “фінанси територіальної громади”, “фінанси комуни”, “фінанси общини”, “фінанси муніципального утворення”, “фінанси штату”, “фінанси міста, області, району, села, селища” і таке інше. Подібні визначення свідчать про те, що фінанси місцевих органів влади функціонують у різних

формах, в залежності від державного та територіального устрою тої чи іншої країни.

Що стосується України, то формами “фінансів місцевих органів влади тут є “фінанси територіальної громади (комунальні фінанси)”, “фінанси Автономної Республіки Крим”, “фінанси області (міст Києва і Севастополя)”, “фінанси міста”, “фінанси району (району в місті)”, “фінанси села”, “фінанси селища”. У разі появи нових територіальних утворень чи добровільних об’єднань територіальних громад цей перелік форм фінансів місцевих органів влади в Україні може бути розширений.

Який зміст може бути вкладений у поняття “фінанси місцевих органів влади”? На думку автора, такі визначення, як “місцеве фінансове господарство”, або “сукупність ресурсів для виконання функцій”, чи “система економічних відносин” та інші, про які вже йшла мова, не можуть повною мірою розкрити зміст цього складного і багатопланового фінансового явища.

Перш ніж дати визначення суті фінансів місцевих органів влади, треба обрати методологію, з позицій якої таке визначення формулюється.

По-перше. Чи мають місцеві органи влади право на самостійність від центральної влади? Чи є такі справи, які по праву відносяться до компетенції місцевих, а не центральних органів влади, незалежно від волі держави? У середньовічних державах міста (общини) могли мати повну автономію і не входити до загальної системи організації державної влади. У сучасних правових державах місцеві органи влади входять до загальної системи організації державної влади і їх компетенція визначається центральною владою. Але і сьогодні залишається і росте перелік таких справ, які правова держава вважає за доцільне передати для розв’язання місцевим органам влади. Для цього потрібні відповідні ресурси. Це і є об’єктивною причиною для існування фінансів місцевих органів влади. По-друге. Фінанси місцевих органів влади необхідно розглядати лише в контексті ролі і функцій, які покладаються на ці органи влади. Якщо в державі роль і функції місцевих органів влади не визначені і чітко не окреслені, а також управління в центрі і на місцях здійснює централь-

на влада, то в такій державі фінанси місцевих органів влади не існують. По-третє. Залежно від того, який обсяг функцій та завдань покладається на місцеві органи влади, відповідно такими ж будуть (мають бути) роль і значення фінансів місцевих органів влади у фінансовій системі держави.

Ключове питання, яке треба розв'язати перш ніж будувати фінанси місцевих органів влади, — це визначення межі між тими завданнями, які має вирішувати центральна влада, і тими, які покладаються на місцеві органи влади.

У кожній країні це завдання розв'язується по-різному. Як уже відзначалося, у колишньому СРСР у 30-ті рр. така межа була ліквідована і всі завдання взяла на себе центральна влада. Це стало об'єктивною причиною скасування місцевих фінансів в СРСР. У молодій українській державі йде пошук того, як розмежувати завдання центральної та місцевої влади. Таким чином, фінанси місцевих органів влади України знаходяться нині в процесі свого формування.

Стосовно функцій місцевих органів влади і відповідно меж між завданнями центральної і місцевої влади сформувалося кілька теорій. Коротко розглянемо їх зміст.

Є три основні теорії, які пояснюють суть та природу місцевого самоврядування як форми місцевої влади. Кожна з цих теорій по-різному висвітлює взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням.

Перша теорія, що розглядається, має назву теорії "природних прав общини". Вона сформувалася під час Великої французької революції 1789 р. Теорія ґрунтується на ідеї існування природних прав общини по аналогії з природними правами людини і громадянина.

За цією теорією функції та зміст діяльності органів місцевого самоврядування ототожнюються з діяльністю общини.

В основі теорії лежить твердження, що община як самоврядний територіальний колектив є таким же самоцінним утворенням, як і держава. Стверджується, що община як колектив людей, які спільно проживають на одній території, виникла раніше ніж держава. А це озна-

чає, що вона має природні, невід'ємні права. Ці права общині державою не надавалися, а значить, і не можуть бути нею вилучені.

Виходячи з цього, органи місцевого самоврядування мають власну компетенцію, не підпорядковані державній владі і знаходяться поза межами цієї влади. Кожен територіальний колектив має завдання, які він самостійно визначає. Держава може впливати на діяльність територіального колективу через законодавство. Але вона не в змозі позбавити його природних прав.

На діаметрально протилежних позиціях ґрунтується інша, так звана "державна теорія місцевого самоврядування". В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління. Вони створюються державною владою для реалізації її функцій і завдань на місцевому рівні. Таким чином, ці органи знаходяться в структурі державної влади і їй підпорядковані.

За цією теорією органи місцевого самоврядування не мають природних самобутніх прав. Місцеве самоврядування не може розглядатись як інститут рівноцінний державі. Органи місцевого самоврядування знаходяться у підпорядкуванні державної влади як її агенти на місцях.

Таким чином, обсяг функцій і завдань, які мають органи місцевого самоврядування, повністю визначаються державною владою.

Ця теорія була сформована в середині ХІХ ст. німецькою школою юристів.

Ще одна теорія місцевого самоврядування – це так звана "теорія громадського самоврядування", або "господарського самоврядування". Її ще називають теорією "громадсько-господарського самоврядування". Ця теорія синтезує ідеї двох попередніх.

В основі цієї теорії лежить твердження, що органи місцевого самоврядування мають власну, природну, а значить суверенну компетенцію, тільки у сфері неполітичних відносин, тобто в сфері громадсько-господарських, або так званих "місцевих справ". В ці місцеві справи державна влада не втручається. Вони вирішуються самостійно органами місцевого самоврядування.



Але є й інша сфера відносин. Це сфера політична, яка цілком і по праву знаходиться у компетенції державної влади. У цій сфері органи місцевого самоврядування не самостійні, вони знаходяться в структурі державної влади і є агентами цієї влади на місцевому рівні.

Таким чином, в політичній сфері органи місцевого самоврядування підпорядковані державній владі, яка визначає функції і завдання цих органів.

Згідно з “громадсько-господарською теорією” органи місцевого самоврядування мають подвійні функції і завдання. В сфері політичних відносин інститут місцевого самоврядування знаходиться в структурі державної влади і виконує її завдання, з питань місцевих, господарських і громадських справ він діє поза межами державної влади і є самостійним.

Ця теорія також народилася у Німеччині у другій половині XIX ст. З часом вона отримала назву теорії муніципального дуалізму.

Формування місцевих органів влади та їх фінансів у різних країнах відбувалося наприкінці XVIII–XIX ст. під впливом цих та інших варіацій теорій місцевого самоврядування та місцевої влади. В Англії і США та деяких інших англословянських країнах місцеві органи влади формувались в основному на засадах близьких до тих, на яких ґрунтується теорія “природних прав общини”. У Франції домінувала “державна теорія місцевого самоврядування”. У Німеччині та Росії місцеве самоврядування базувалося на ідеях “громадсько-господарської теорії”.

В XX ст. відбулися значні зміни в організації місцевого самоврядування та його певна уніфікація у більшості європейських країн. У 1985 р. була підписана Європейська Хартія про місцеве самоврядування,<sup>31</sup> яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У листопаді 1996 р. до Європейської Хартії про місцеве самоврядування приєдналася Україна.

Згідно із принципами Європейської Хартії про місцеве самоврядування та на основі узагальнення практики побудови місцевих органів влади у переважній більшості зарубіжних країн приходимо до висновку, що сучасна система місцевої влади будується на ідеях, близьких до

“громадсько-господарської теорії” місцевого самоврядування. Доцільно в зв’язку з цим нагадати, що саме на засадах громадсько-господарської теорії закликав будувати в Україні місцеве самоврядування у 1992 р. її перший Президент Л.Кравчук.<sup>32</sup> Важливість обох видів завдань і функцій місцевих органів влади, саме як автономних, керуючих своїми територіями, і як помічників центральної влади, підкреслюють також і експерти Ради Європи.<sup>33</sup>

Таким чином, можна зробити висновок, що сучасні місцеві органи влади у демократичних країнах мають певні функції і завдання. Це власні функції та завдання і функції та завдання, які доручаються місцевій владі центральним урядом.

Наявність завдань та функцій, які покладаються на місцеві органи влади, є об’єктивною причиною існування фінансів цих органів влади.

Якщо загалом поява фінансів є наслідком виникнення держави і товарно-грошових відносин, то причиною появи фінансів місцевих органів влади є відокремлення функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

Це означає, що відновлення в Україні на початку 90-х рр. інституту місцевого самоврядування і поява функцій і завдань, що виконуються органами місцевого самоврядування, стали об’єктивними чинниками процесу побудови фінансів місцевих органів влади в нашій державі.

Найбільш складне питання у зв’язку з цим – визначення переліку функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади України, що має стати основою моделі фінансової системи місцевої влади. Завдання та функції місцевих органів влади можна поділити на дві основні групи. Завдання та функції, які взагалі передані місцевим органам влади і є їх невід’ємною власною компетенцією, і ті, що доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження.

Особливо великі труднощі виникають із визначенням першої групи завдань та функцій. Тобто тих функцій, які по своїй природі мають належати місцевим органам влади.

В.М.Твердохлебов з приводу завдань місцевої влади писав, що “треба так розподілити завдання між центральною та місцевою владами, щоб місцевій владі належало все те, що вона може здійснювати без труднощів”.<sup>34</sup> М.А.Сірінов в свою чергу підкреслював, що “справи між державою і общинами розподіляються за принципом доцільності, який базується на переконанні, що вказане коло завдань буде обслуговуватись краще і повніше, якщо його доручити общинам, оскільки останні в них більш зацікавлені, ніж держава, що і виправдовує їх передачу на місця”.<sup>35</sup>

Загалом в теорії сформувався такий підхід розуміння з принципу доцільності. Те чи інше завдання, або функція, повинні покладатись на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше і ефективніше. В Преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування відзначається, що “наявність органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасно і ефективно, і близьке до громадян”.<sup>36</sup> У ст. 4 Хартії зазначається, що “державні компетенції повинні, як правило, переважно здійснюватися найбільш близькою до громадян владою. При наділенні інших влад будь-якою компетенцією необхідно враховувати розміри чи види завдань, а також вимоги ефективності та економії”.<sup>37</sup>

Ці положення конкретизовані у Пояснювальному Коментарі до Європейської Хартії місцевого самоврядування. Тут підкреслюється, що якщо “Обсяг чи характер завдання не вимагають його виконання у масштабі більшої території, або якщо цього не вимагається з мотивів ефективності чи економії, його слід звичайно доручати місцевому органу влади на самому низькому рівні”.<sup>38</sup>

Проблема визначення функцій місцевих органів влади у сучасній Європі залишається дискусійною. Залишається відкритим і питання про види моделей фінансових систем місцевих органів влади. Поняття “місцеві справи”, “власні справи” і дотепер досить невизначені і по-різному тлумачаться в кожній країні. У Європі останнім часом широко обговорюється концепція принципу субсідарності. У відповідності до цього принципу повноваження між органами влади розподіляються таким чином, що проблеми вирішуються тим рівнем влади, який є найближчим до

місця події. За рівних умов пріоритет надається нижчим, а не вищим рівням влади, оскільки вони найбільш близькі до громадян і, відповідно, можуть бути ними найбільш ефективно контрольовані.<sup>39</sup>

Незважаючи на дискусійний характер проблеми визначення функцій місцевих органів влади як основи для побудови фінансів місцевої влади, окреслились сфери, які віднесені у більшості країн до власної компетенції місцевого самоврядування. Це – соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та інше.

Завдання, які закріплюються за місцевими органами влади в межах власної компетенції, у більшості країн поділяються на обов'язкові і факультативні. Обов'язкові завдання виконуються місцевими органами влади в обов'язковому порядку за переліком, що визначається законодавством. Факультативні – це завдання, які здійснюються місцевими органами влади на власний розсуд, на основі рішень, ухвалених їх представницькими зібраннями.

Що стосується доручених справ, або делегованих повноважень, то їх перелік визначає центральна або, у федеративних державах, регіональна влада. Цей перелік встановлюється у законодавчому акті. Для виконання делегованих повноважень орган, який їх визначає, передає місцевим органам влади відповідні фінансові ресурси, тобто компенсує витрати місцевих органів влади. Цей принцип закріплено в Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

У колишньому СРСР вперше перелік видатків за місцевими органами влади був визначений у грудні 1921 р., коли розпочався перехід до НЕПу. Більш детально це було зроблено у Положенні про місцеві фінанси СРСР від 26 квітня 1926 р. В Україні у 20-ті рр. закріплення

видатків за місцевими органами влади і відповідних їм доходів здійснювалося на основі “Положення про місцеві фінанси УСРР”, яке вступило в дію з 1 жовтня 1926 р.<sup>40</sup>

Після відновлення в Україні на початку 90-х рр. інституту місцевого самоврядування у Законі “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. не було визначено чіткого переліку завдань органів місцевого самоврядування. Досить нечіткою залишається їх компетенція. Завдання, які забезпечуються нині органами місцевого самоврядування, сформувавшись на основі різноманітних актів виконавчої влади і законодавством не визначені. У зв'язку з цим нагальною є потреба розробки і ухвалення Закону України “Про фінанси місцевого самоврядування”. Цей акт має стати наріжним каменем для побудови фінансів місцевих органів влади в Україні.

Аналіз проблем, пов'язаних з поняттям “фінанси місцевих органів влади”, дозволяє сформулювати його визначення. На думку автора, фінанси місцевих органів влади – це система формування, розподілу і використання грошових ресурсів для забезпечення місцевою владою покладених на неї завдань та функцій як власних, так і делегованих.

В Україні така система перебуває у стадії становлення. Як явище складне і багатопланове вона потребує аналізу і дослідження. Для розуміння цієї системи потрібно сформулювати ряд визначень, розробити відповідний понятійний апарат. Треба встановити взаємозв'язки між окремими її елементами та виявити закономірності розвитку системи.

На цих та деяких інших питаннях зупинимося більш детально. Фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів. Це – видатки, доходи, способи формування доходів, інститути системи, суб'єкти системи та відносини між суб'єктами системи.

Названі шість основних структурних елементів системи не можуть бути фотографією її внутрішньої структури. В реальному житті ця система набагато складніша і має свої особливості у кожній країні. Але перераховані струк-

турні елементи можуть бути виявлені майже у всіх Європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади.

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є видатки. Саме з видатків слід починати аналіз фінансових систем цих органів влади. Видатки є точним відображенням функцій та завдань, які покладаються на місцеву владу.

Видатки місцевих органів влади в залежності від їх завдань у більшості країн поділяються на декілька функціональних видів. В першу чергу, законодавство виділяє так звані обов'язкові видатки. Це видатки, спрямовані на виконання обов'язкових завдань, які покладаються на всі органи місцевої влади з метою забезпечення певних стандартів послуг в масштабах всієї країни. До обов'язкових видатків належать також видатки місцевих органів влади, пов'язані з їх борговими зобов'язаннями по кредитах та позиках.

У структурі видатків місцевих органів влади виділяються видатки, які здійснюються для реалізації завдань в межах власної компетенції, а також так званих добровільних, або факультативних обов'язків. Ще один вид видатків – це видатки для реалізації делегованих (доручених) центральною владою завдань.

Крім функціонального поділу є поділ видатків у відповідності до їх економічного призначення. У цьому зв'язку законодавство більшості країн виділяє дві великі групи видатків: так звані поточні, або адміністративні видатки, і капітальні, або інвестиційні. Капітальні видатки, починаючи з XIX ст., в багатьох країнах мали назву так званих надзвичайних видатків. У царській Росії не існувало поділу на поточні і капітальні видатки. Не було його і в СРСР. В Україні такий поділ вперше запроваджений Законом "Про бюджетну систему" у редакції 1995 р. Також існує класифікація видатків місцевих бюджетів за статтями витрат на основі єдиної бюджетної класифікації. В багатьох зарубіжних країнах єдина бюджетна класифікація видатків відсутня.

Наявність обумовлених функціями і завданнями місцевих органів влади видатків є об'єктивною причиною

існування доходів цих органів влади. Доходи місцевих органів влади можуть бути класифіковані за їх джерелами та за економічною природою.

За джерелами доходи місцевих органів влади поділяються на:

1) податкові доходи;

2) неподаткові доходи (платежі, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності підприємств комунальної (муніципальної) форми власності;

3) залучені місцевими органами влади доходи на ринку позичкового капіталу за рахунок кредитів та позик;

4) трансферти від центральних органів влади та органів влади вищого територіального рівня.

Структура доходів за їх джерелами у кожній країні має свої особливості. В Україні відбувається процес становлення структури доходів місцевих органів влади за їх джерелами, що є типовою для більшості європейських країн.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на власні доходи та доходи, що передані місцевій владі. Власні доходи – це доходи, що нагромаджуються місцевою владою самостійно на основі власних рішень і джерел, визначених місцевим органом влади. До власних доходів належать місцеві податки і збори, доходи від майна, що належить місцевій владі, та від господарської діяльності комунальних (муніципальних) підприємств, комунальні платежі, а також доходи за рахунок комунальних кредитів та позик.

До переданих доходів належать доходи, що передаються місцевій владі центральною владою, або органами влади вищого територіального рівня.

В Україні за економічною природою доходи місцевих органів влади згідно із законодавством поділяються на так звані власні і “закріплені” та “регульовані”. Перелік власних і “закріплених” доходів визначений законодавством про місцеве самоврядування та про бюджетну систему. Природа “закріплених” доходів місцевих органів влади відрізняється від природи власних доходів. “Закріплені” доходи – це одна з форм переданих доходів місцевим органам

влади на стабільній, довготривалій основі. Це особливо слід підкреслити, оскільки в літературі радянського періоду вони фактично ототожнювалися. Таке ототожнення має місце і в окремих виданнях останнього часу.<sup>41</sup>

Поняття “регульовані” доходи введено в бюджетну практику в колишньому СРСР і залишилось у спадок Україні. Регульовані доходи це також одна із форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади, або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня. Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку встановлюються у Законі про Державний бюджет, а також визначені Законом “Про бюджетну систему” у редакції 1995 р. Порядок регулювання доходів місцевих органів влади визначається також рішеннями органів влади вищого територіального рівня.

Конституція України 1996 р. не деталізує характер та економічну природу доходів місцевих органів влади. Що стосується доходів місцевого самоврядування, то ст. 142 Конституції встановлює, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. Визначено також, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.<sup>42</sup>

Відносно доходів районних та обласних бюджетів ст. 143 Конституції визначила, по суті, лише два їх джерела. Згідно з Конституцією обласні та районні бюджети формуються з коштів Державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами, або для виконання спільних проєктів, та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.<sup>43</sup>

Таким чином, органи самоврядування на рівні області і району в Україні згідно з Конституцією не мають власних бюджетних доходів.

Чинне законодавство України визначає, що власні і закріплені доходи є основою самостійності місцевих бюджетів. На жаль, частка цих доходів залишається вкрай низькою.

З метою зміцнення доходної бази місцевих органів



влади слід значно збільшити частку власних доходів. Доцільно відмовитись від таких понять, як "регульовані" і "закріплені" доходи.

З урахуванням зарубіжного досвіду бажано класифікувати доходи місцевих органів влади лише як власні і передані.

Стан та рівень доходів місцевих органів влади значною мірою визначаються способами їх формування. Важливою складовою учення про фінанси місцевих органів є дослідження способів формування доходів, виявлення закономірностей еволюції таких способів.

Аналіз свідчить, що у способах формування доходів місцевих органів влади є певні закономірності, властиві для усіх країн, в економічній системі яких існують фінанси місцевих органів влади. Способи формування доходів, в свою чергу, обумовлені характером та особливостями економічної системи, що домінує на тому чи іншому етапі розвитку, в тій чи іншій країні. Закономірно, що основним способом формування доходів місцевих органів влади у більшості розвинутих країн є місцеві податки і збори, а також комунальні платежі, доходи від комунального майна та землі, доходи від діяльності комунальних підприємств, залучення кредитних ресурсів та мобілізація коштів за рахунок комунальних позик. Велику роль відіграють дотації та інші трансферти, закономірним явищем у практиці надання яких у більшості країн є перехід від спеціальних (цільових) трансфертів до загальних субсидій.

В Україні основним способом формування доходів місцевих органів влади залишається відрахування від так званих регульованих доходів. Місцеві податки і збори, кредити та інші способи формування доходів місцевих органів влади, властиві для розвинутих індустріальних країн, в Україні відіграють вкрай незначну роль.

Перехід до застосування сучасних способів формування доходів місцевих органів влади України є об'єктивно необхідним процесом, який розпочався на початку 90-х рр.

З видатками, доходами та способами формування доходів тісно пов'язане функціонування певних фінансових інститутів. Дослідження цих інститутів, виявлення закономірностей їх становлення та розвитку є також важ-

ливою складовою учення про фінанси місцевих органів влади.

Під інститутами в системі фінансів місцевих органів влади слід розуміти, з одного боку, сукупність норм права, звичаїв, традицій, культурних зразків, з другого, – сукупність організаційних структур, які забезпечують функціонування певних фінансових взаємовідносин. В Україні з 90-х рр. розпочався процес інституціоналізації фінансів місцевих органів влади, тобто їх правового та організаційного закріплення, формування відповідних традицій, звичаїв та норм політичної і загальної культури. В системі фінансів місцевих органів влади з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки та видатки розвитку, бюджет розвитку, бюджет інвестицій та інші.

В окремих країнах до числа таких інститутів відносяться і комунальне страхування. У колишній Російській імперії воно було поширене як земське страхування.

Більшість інститутів в системі фінансів місцевих органів влади України знаходяться на початковому етапі розвитку або в зародковому стані. Їх становлення йде дуже важко. Теоретичні дослідження з цієї галузі на основі узагальнення зарубіжного досвіду можуть стати фактором прискорення цього процесу.

Становлення фінансів місцевих органів влади в Україні є також процесом становлення особливої системи фінансових відносин, що розвиваються як в економічних, так і правових, політичних формах. Дослідження закономірностей розвитку цих відносин є одною з найважливіших складових учення про фінанси місцевих органів влади.

Утвердження фінансових відносин безпосередньо пов'язане з діяльністю суб'єктів цих відносин. Дослідження їх діяльності – ще одна складова учення про фінанси місцевих органів влади. Головним суб'єктом цих відносин в Україні є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплений в Конституції України. Це територіальна громада села чи добро-

вільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, територіальна громада селища чи міста. Це сільська, селищна і міська Рада та їх виконавчі органи, це сільський, селищний чи міський голова. Це обласна та районна Рада.

Одним із суб'єктів цих відносин виступає держава в особі її органів, обласна, районна, міська (міст Києва та Севастополя) місцеві державні адміністрації. Це центральні органи державної влади, в першу чергу Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та інші органи. Суб'єктом цих відносин є Автономна Республіка Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада Міністрів Автономної Республіки Крим.

Суб'єктами фінансових відносин є також юридичні та фізичні особи в частині взаємодії із системою фінансів місцевих органів влади.

В інших країнах головними суб'єктами фінансових відносин в системі місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення.

В Україні процес визначення компетенції суб'єктів фінансових відносин у системі фінансів місцевих органів влади ще не завершився. Його розвиток буде пов'язаний як з об'єктивними чинниками становлення фінансових відносин, так і з прийняттям цілого пакету законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування, державного управління, бюджету, податків, кредиту, банківської діяльності, тобто правовим закріпленням цих відносин.

Зробимо основні висновки з викладеного матеріалу. Обумовлене розподілом функцій і завдань між державою, її окремими складовими та місцевим самоврядуванням існування фінансових систем різних рівнів влади створює об'єктивну потребу у розробці учення про фінанси місцевих органів влади як самостійної галузі фінансової науки. Це учення про систему формування, розподілу та використання грошових ресурсів місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій.

Учення про фінанси місцевих органів влади є цілісною системою теоретичних положень про видатки та доходи цих органів влади, способи формування доходів, фінансові інститути, фінансові відносини та суб'єкти цих відносин.

## 2. ФІНАНСИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Для більшості розвинутих країн з унітарним державним устроєм у повоєнний період характерна тенденція зростання ролі місцевих органів влади в економічній та соціальній сферах. Відповідно зростає роль місцевих фінансів в цих державах. Протилежна тенденція спостерігається в основних федеративних державах. Тут, навпаки, посилюються функції та росте частка витрат федеральної влади. Розширюються функції суб'єктів федерації. Це найбільш характерно для США, ФРН, Швейцарії та інших країн. Що стосується, наприклад, США, то ця тенденція уже неодноразово відзначалась в літературі.<sup>44</sup>

Відновлення в Україні, як державі унітарній, інституту місцевого самоврядування об'єктивно пов'язано зі зростанням ролі місцевих органів влади, діяльність яких у попередній період була надзвичайно обмеженою. У 1991–1996 рр. в Україні виразно проявилася тенденція до розширення завдань та функцій, які покладаються на місцеві органи влади. Разом з тим, помітною є й інша тенденція – відставання процесу становлення фінансів місцевих органів влади відповідно до нових завдань місцевої влади.

Суспільство, економічна думка та урядові структури мають усвідомити нову роль місцевих органів влади України в сучасних умовах. Таке усвідомлення необхідне для реалізації програми дій щодо розбудови фінансів місцевих органів влади, що стане фактором значного підвищення дієвості цих владних структур.

Окреслимо основні форми впливу місцевих органів влади, їх фінансів на економіку і соціальну сферу держави.

По-перше, у фінансові системи місцевих органів влади мобілізується значна частина валового внутрішнього продукту. Через ці системи здійснюється розподіл і перерозподіл цієї частини ВВП. Таким чином, фінанси місцевих органів влади є інструментом регулювання економічного і соціального розвитку держави. Це означає, що поряд із державним регулюванням економічної і соціальної сфери існує їх муніципальне (комунальне) регулювання.

Держава і місцеве самоврядування розподіляють між собою функції соціально-економічного регулювання.

Функція соціально-економічного регулювання, яку забезпечують фінанси місцевих органів влади, не обмежується вилученням, розподілом і перерозподілом частини ВВП. Місцеві органи влади, подібно до держави, у сфері своєї компетенції здійснюють також і нормативне (правове) регулювання соціально-економічної діяльності. Тобто вони встановлюють певні правила поведінки господарюючих суб'єктів.

По-друге, фінанси місцевих органів влади є фіскальним інструментом. Це дозволяє забезпечувати ці органи ресурсами для розв'язання завдань, що на них покладаються. Таким чином, існує як державний фіскал, так і фіскал місцевих органів влади. Різниця між фіскалом першої і другої форми у тому, що межі фіскальної діяльності місцевих органів регламентуються державою. Фіскальна діяльність держави ніким не обмежується.

По-третє, фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення суспільних послуг. Місцева самоврядування, як і держава, є інститутом, який надає суспільні послуги. Держава і місцева самоврядування розподіляють між собою завдання та відповідальність за надання громадянам країни суспільних послуг.

Ідеологія надання суспільних послуг, як зміст діяльності місцевих органів влади, в Україні є новою. Вона йде на зміну ідеології місцевої влади як інституту командування територіями. Ефективність та масштаби діяльності місцевих органів в сфері надання суспільних послуг, головним чином, залежать від стану фінансів місцевих органів влади.

Діяльність місцевих органів влади в сфері надання суспільних послуг є однією з форм регулювання економічного і соціального розвитку.

Четверте. Фінанси місцевих органів влади є інструментом забезпечення економічного росту. Це також одна із форм соціально-економічного регулювання. Проте роль фінансів місцевих органів влади як інструменту економічного росту настільки важлива, що потребує окремого розгляду.

Крім цих форм впливу на економіку і соціальну сферу є й інші, наприклад, пов'язані із виконанням делегованих повноважень центральної влади. На Заході їх називають агентськими повноваженнями. До цієї сфери відносяться проблеми громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності, державного нагляду і державної реєстрації та інші. У цій сфері місцеві органи влади продовжують на місцях політику центральної влади. Таким чином, фінанси цих органів влади є інструментом забезпечення частини функцій, які виконує держава.

Розглянемо форми впливу фінансів місцевих органів влади на економіку і соціальну сферу більш детально.

В першу чергу – розподіл і перерозподіл ВВП через фінансові системи місцевих органів влади. Експертами Робочого Комітету з місцевих і регіональних органів влади Ради Європи ця проблема розглядається в двох аспектах. Це обсяг муніципальних витрат у ВВП країни і обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах.<sup>45</sup> До європейських країн з найбільш високими показниками муніципальних витрат у ВВП відносяться: Швеція – 25,5 %, Данія – 19,9, Норвегія – 18,9, Угорщина – 19, Фінляндія – 18, Литва – 13,1 %. Понад 10 % ВВП перерозподіляються через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великобританії, Швейцарії. Близько 10 % у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі.

Є країни, де частка муніципальних витрат у ВВП дуже низька. На Кіпрі вона складає 1,4 %, у Греції – 3,33, Румунії – 3,5, Туреччині – 2,41, Португалії – 4,6 %.

В Україні, за розрахунками автора, сукупні видатки міст, сіл та селищ, тобто видатки, які можуть бути визнані як муніципальні, у 1995 р. склали 8 % ВВП. Таким чином, Україна відноситься до європейських країн із середніми показниками перерозподілу ВВП через муніципальні витрати.

Що стосується показників, які характеризують рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах, то тут також картина дуже різноманітна. Найбільш високі показники у Норвегії – 60 %, Литві – 58,8, Угорщині – 53,7, Швеції – 36, Данії – 31,28 %. Найнижчі показники

на Кіпрі – 4,1 %, у Греції – 5,6 , на Мальті – 0,629, у Сан-Маріно – 0,19, Португалії – 9,7% .

В Україні видатки міст, сіл та селищ у 1995 р. склали 17,4 % видатків зведеного бюджету України. За цим показником Україна випереджає багато розвинутих європейських держав.

Аналіз ролі місцевих органів влади у перерозподілі ВВП буде більш повним, якщо розглянути у цілому сукупні витрати всіх рівнів місцевої влади, включаючи регіональний. Частка ВВП, яка перерозподіляється через видатки місцевих бюджетів, у 1991–1995 рр. в Україні постійно зростала. Якщо у 1991 р. вона складала 10,3 %, то у 1995 – досягла 18 % ВВП. Таким чином, цей показник зріс порівняно з 1991 р. в 1,75 рази.

У 1996 р. вперше за останні п'ять років наведений показник зменшився і склав 15,1 % ВВП.

Порівняння відносних показників муніципальних витрат в Україні та в інших зарубіжних європейських країнах не можуть дати повної картини. За абсолютними обсягами муніципальних витрат Україна відстає від більшості європейських держав.

Перерозподіляючи ВВП, місцеві органи влади втручаються в процес суспільного відтворення і, значною мірою, разом з державою його спрямовують. Таким чином, від політики місцевих урядів певною мірою залежить напрямок розвитку економіки і соціальної сфери. Звичайно, у місцевих урядів немає таких важелів регулювання економіки і соціальної сфери, які належать центральній владі. Це стосується в першу чергу монетарної політики, валютного регулювання, контролю над інфляцією, митних тарифів, встановлення експортно-імпорتنих та інших квот, процентної та курсової політики.

Але місцеві органи влади можуть застосовувати досить вагомі важелі для економічного і соціального регулювання. У більшості розвинутих країн органи місцевого самоврядування мають право приймати регулюючі нормативні акти, статuti або хартії міст, регіонів та інших адміністративних одиниць. Вони складають основу так званого статутного права. Це право є важливою складовою частиною муніципального (комунального) права.

Статутним правом регламентуються особливості землекористування, природокористування, порядок забудови, користування ресурсами, ведення господарства, фінансових взаємовідносин з місцевим самоврядуванням та інші питання на відповідній території.

Особливу роль відіграє політика ціноутворення, яку в багатьох країнах мають право здійснювати місцеві органи влади в частині регулювання цін на продукцію та тарифів на послуги підприємств комунального сектору. Це стосується тарифів на воду, газ, тепlopостачання, послуги каналізаційного господарства, ритуальні послуги, послуги комунального транспорту, плати за проживання у муніципальному житловому фонді, розмірів відшкодування за прибирання та утилізацію сміття, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище та інше.

Цінова і тарифна політика, яку здійснюють місцеві органи влади, значною мірою впливає на рівень доходів місцевої влади від платежів. Є ще один аспект цієї проблеми. Підприємства, на яких місцеві органи влади здійснюють регулювання цін і тарифів, є, як правило, монополістами на відповідному ринку. У випадку вільного ціноутворення весь здобутий надприбуток від цієї діяльності йшов би на приватні цілі. Цінові та тарифні межі, які встановлені по відношенню до продукції та послуг цих підприємств, відіграють важливу соціальну функцію.

Разом з тим, перед місцевою владою завжди стоїть проблема вибору. З одного боку – це потреба зміцнення фінансів, які обумовлюють застосування більш високих цін та тарифів. З іншого – необхідність здійснення заходів соціального захисту. Розв'язати цю дилему не просто. Але у більшості країн, як свідчить досвід, переважає підхід, коли беруть гору інтереси захисту соціальних потреб громади.

В Україні поступово зростає частка доходів у місцевих бюджетах від платежів за послуги, які надає комунальний сектор економіки. Проте органи місцевого самоврядування України фактично позбавлені будь-яких повноважень в галузі цінової та тарифної політики щодо вказаної продукції та послуг. Ці повноваження належать центральним органам виконавчої влади, або Раді Міністрів



Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських Рад щодо регулювання цін (тарифів)" № 1548 від 25 грудня 1996 р. вказані повноваження надані лише двом містам. Виконавчі органи Львівської та Криворізької міських Рад отримали повноваження щодо регулювання (встановлення) тарифів на перевезення пасажирів і вартості проїзних квитків у міському пасажирському транспорті (який працює у звичайному режимі руху).

Зарубіжний досвід свідчить, що доцільно надати органам місцевого самоврядування в Україні право самостійно здійснювати тарифну політику в сфері послуг, що надаються комунальними підприємствами. Це стане також і фактором зміцнення фінансів місцевих органів влади.

Важливим інструментом впливу на економіку і соціальну сферу є фіскальна політика місцевих органів влади. Місцеві органи влади мають право в рамках, визначених законодавством, встановлювати місцеві податки і збори. Крім того, вони можуть надавати пільги по сплаті податків, які надходять до місцевих бюджетів. Фіскальна політика місцевих органів влади у багатьох країнах є важливим інструментом впливу на розміщення продуктивних сил, розвиток депресивних територій, впровадження у виробництво досягнень науково-технічного прогресу.

Створюючи особливі або пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон та зон промислового будівництва. Досвід інших країн свідчить, що чим менше розвинута та чи інша територія, тим більші податкові пільги надають її органи влади з метою подолання відставання. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов розвитку депресивних територій бере участь і держава. Система таких пільг отримала назву преференцій. Формами преференцій є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими.

Спільні дії місцевої і центральної влади доповню-

ються заходами наддержавного характеру. Такі заходи здійснюються у рамках Європейського Союзу.

В Україні місцеві органи влади, починаючи з 1993 р., також отримали право на встановлення місцевих податків і зборів. Вони мають право надавати пільги по сплаті інших податків в тій частині, в якій вони надходять до місцевих бюджетів.

На жаль, роль і значення фіскальної політики місцевих органів влади для розвитку економіки в Україні поки що залишаються вкрай незначними. На відміну від більшості європейських країн, де місцеві податки і збори є основним доходним джерелом місцевої влади, в Україні вони відіграють незначну роль. У 1996 р. за рахунок місцевих податків і зборів сформовано менш ніж 3 % доходів місцевих бюджетів. Ось чому розвиток фіскальної діяльності місцевих органів влади України є ключовим напрямком посилення їх впливу на стан справ в економіці.

Надзвичайно важливою є роль фінансів місцевих органів влади в сфері надання суспільних послуг. Закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням в сфері надання суспільних послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру. Центральна ж влада зосереджується на послугах економічного характеру, забезпеченні оборони, безпеки тощо. Ця тенденція найбільш виразно проявилася у повоєнний період. Вже в 70-ті рр. 90 % усіх державних витрат на освіту і професійну підготовку в США, Канаді, Великобританії та інших країнах здійснювалося за рахунок витрат місцевих органів влади. У цей же період від 70 до 99% витрат на охорону здоров'я забезпечували місцеві органи влади США, ФРН, Канади. Що стосується соціального забезпечення, то тут також значну роль відіграють місцеві органи влади. У вказаний період у ФРН частка видатків місцевих органів влади у загальних державних витратах на зазначені цілі склала 65 %.<sup>46</sup>

В Україні вказана тенденція також має місце. Місцеві органи влади фінансують основну частину державних соціальних видатків. У 1995 р. за рахунок місцевих бюджетів профінансовано 83,3 % усіх видатків зведеного

бюджету України на соціальний захист населення і 81,8 % – на соціально-культурну сферу. За рахунок місцевих бюджетів фінансувалося 74,8 % видатків на освіту, 66,8 – на культуру і засоби масової інформації, 92,1 – на охорону здоров'я, 66,3 % – на молодіжні програми, фізичну культуру і спорт.

Державні видатки на житлово-комунальне господарство майже повністю фінансуються з місцевих бюджетів. У 1995 р. – на 96,5 %. Не буде перебільшенням твердити, що місцеві органи влади домінують на ринку соціальних послуг і саме вони визначають соціальний мікроклімат у суспільстві.

Ще одна соціальна галузь, де надзвичайно великий вплив мають фінанси місцевих органів влади – це зайнятість населення. Місцеві органи влади є одним із найбільших працедавців на ринку праці. У Швеції на початку 90-х рр. на муніципальних підприємствах і в комунальному господарстві було зайнято 19 % усього працюючого населення країни. Ще 10 % працювало у господарстві, яке належить губерніям. Для порівняння зазначимо, що у державному секторі нараховувалось 9 % усіх зайнятих в економіці. У багатьох країнах зайнятість у муніципальному секторі набагато перевищує зайнятість у державному. У Данії місцева влада дає роботу 75 % усіх державних службовців. У Великобританії цей показник складає 60 %. Значна роль комунального сектору і в Німеччині – 30 % усіх державних службовців, у Нідерландах – 34, у Франції – 27 %.<sup>47</sup>

В Україні роль комунального сектору в сфері зайнятості також досить значна. У 1995 р. на підприємствах комунальної форми власності і в комунальних організаціях було зайнято 2 млн. 616,7 тис. чол. Це майже 17 % усіх зайнятих у народному господарстві України і 24,6 % – у суспільному секторі економіки.

Місцеві органи влади несуть основний тягар турбот, пов'язаних як із перепідготовкою, так і з працевлаштуванням безробітних.

Україна порівняно з іншими європейськими країнами має значні особливості в сфері надання суспільних послуг. Історично так склалося, що в ході індустріалізації

та колективізації, що здійснювалися у 30-ті рр., і завдяки економічній політиці СРСР післявоєнного періоду матеріальна база, пов'язана із наданням суспільних послуг, в основному була створена при виробничих підприємствах, заводах, фабриках, шахтах, колгоспах, радгоспах та інших господарських структурах. Таким чином, основна частина завдань, які у західноєвропейських країнах забезпечують органи місцевого самоврядування, в Україні, як, до речі, і в інших республіках колишнього СРСР, була покладена на господарські структури. На початку 90-х рр. у так званому відомчому підпорядкуванні на балансі господарських структур перебувало до половини державного житлового фонду, 50–60 % дитячих садків, клубів, палаців культури, поліклінік, піонерських таборів, початкових шкіл, будинків відпочинку та інших об'єктів соціально-культурної сфери. Значна частина енергетичних, теплових та водогінних мереж була також створена підприємствами і обслуговувала міста та селища.

Багато міст, сіл та селищ взагалі своєю появою зобов'язані будівництву або створенню тих чи інших підприємств. Традиційно так склалося, що владні структури цих населених пунктів були слабкими і фактично залежними від керівників великих підприємств, міністерств та відомств. Це відзначалося ще в радянський період, коли неодноразово приймалися постанови вищих партійних органів про "підвищення ролі місцевих Рад". На так званих пайових засадах із внесків цих підприємств формувалася лівова частка фінансових ресурсів міст та інших населених пунктів.

На початку 90-х рр. набирає силу тенденція передачі об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства у відання місцевих Рад. Цей процес розпочався після ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" № 311 від 5 листопада 1991 р. Це було пов'язано із кількома обставинами. По-перше. В Україні розпочався процес створення економічних та фінансових основ місцевого самоврядування. По-друге. Послуги,

які надавалися підприємствами, були для них дорогими і надзвичайно обтяжливими, знижували конкурентоздатність продукції. По-третє. Такі послуги гальмували процес формування ринку праці і розвиток приватного підприємництва. Люди, які працювали на підприємствах, що мали розвинуту систему послуг, не були зацікавлені в зміні місця роботи, оскільки після цього вони втрачали доступ до відомчого обслуговування.

Процес зміни власника об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства розпочався не тільки в Україні. Він охопив усі країни СНД і Східної Європи. У Східній Європі він завершився менш болісно. В Україні та в інших країнах СНД він ще триває і набув досить некерованого характеру.

В умовах різкого спаду виробництва, зупинки великої кількості підприємств багато об'єктів соціально-культурної сфери були просто залишені без джерел фінансування, по суті, стали нічийми. Новосформовані органи місцевого самоврядування виявилися також неготовими взяти це майно у своє управління з причин слабкої фінансової бази та відсутності управлінського досвіду. Яскравим прикладом цього є доля багатьох шахтарських містечок у Донбасі. Це стало фактором глибокої кризи, яка нині охопила соціальну сферу та житлово-комунальне господарство, їх занепаду.

Вихід з цієї ситуації – зміцнення органів місцевого самоврядування, набуття ними такої ж провідної ролі, яку виконують західні муніципалітети. Все це вимагає прискореної розбудови фінансів місцевої влади. Є ще один вихід з цієї ситуації. І ним доцільно також скористатися. У розвинутих західноєвропейських країнах пробиває дорогу тенденція передачі органами місцевого самоврядування частини функцій надання суспільних послуг приватним, змішаним та іншим структурам. Тобто місцеві органи влади вже не тільки безпосередньо надають суспільні послуги, а й забезпечують їх надання із залученням ринкових механізмів. Причому акцент на забезпечення організації наданням послуг все більше посилюється.

В умовах України частина послуг подібного характеру також може бути покладена на ринкові структури під

безпосереднім контролем і за сприяння місцевих органів влади.

Слід подумати над можливістю використання і досвіду США щодо створення спеціальних цільових районів для управління окремими галузями, які надають суспільні послуги. Такі райони не співпадають з межами адміністративно-територіальних одиниць, їх спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління та раціональне фінансування вказаних об'єктів. Так, з питань управління природними ресурсами у США створено 6473 райони, пожежної охорони – 5063, міського водопостачання – 3056, житлового будівництва і суспільного розвитку на місцевому рівні – 3460, кладовищ – 1629, каналізації – 1605, будівництва нових шкіл – 707, парків та рекреаційних зон – 1004, лікарень – 784, бібліотек – 830, автомагістралей – 620, охорони здоров'я – 481, аеропортів – 367, інших спеціальних (одноцільових) районів – 1491. Крім того, є 1917 багатоцільових районів. Всього в США 29487 спеціальних районів по наданню послуг.<sup>48</sup>

Подібні спеціалізовані райони можна було б створити в тих регіонах, де органи місцевої влади поки що залишаються слабкими і неспроможними налагодити управління об'єктами соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства, які належали відомствам.

Тепер про фінанси місцевих органів влади як фактор економічного зростання. Вплив фінансів місцевих органів влади на економічну ситуацію здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі. Місцеві органи влади поряд із державою створюють також загальні умови для економічного зростання.

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах виступають досить значними інвесторами. Деякі з них витрачають на інвестиції понад третину мобілізованих фінансових ресурсів. Так, у Чехії в середині 90-х рр. на інвестиції спрямовувалося 40 % усіх муніципальних витрат, у Португалії – 34,85 %, Ірландії – 32, Швейцарії – 31,7, Іспанії – 24,43, Польщі – 22,5, Бельгії – 17,8 %. В той же час в Італії такі витрати складають лише 3,31 %, Данії – 1,7. У Литві цей показник складає 0,64 %.

В Україні частка інвестиційних витрат у видатках місцевих бюджетів залишається вкрай мізерною, і навіть скорочується. Якщо у 1992 р. вона складала 5,8 %, то у 1995 р. – лише 3,4.

Рівень інвестиційної активності органів місцевого самоврядування може бути оцінено за таким показником як частка муніципальних інвестицій у загальних урядових інвестиційних витратах.

У Нідерландах ця частка складає 80,1 %, Німеччині – 64,3, Норвегії – 60, Чехії – 55,9, Болгарії – 54,2, Польщі – 52, Данії – 51,4%. Тобто у багатьох країнах муніципальні інвестиційні витрати перевищують половину усіх урядових (державних) інвестицій. Лише в окремих країнах цей показник залишається незначним. На Кіпрі це 6,7 %, у Латвії – 7,76.

В Україні частка інвестиційних витрат місцевих бюджетів у 1995 р. становила 15,72 % усіх державних централізованих інвестицій.

Але ці показники не дають повного уявлення про інвестиційну діяльність місцевих органів влади. Найбільш узагальнюючим показником є частка муніципальних інвестицій у ВВП. У 1989 р. капітальні витрати місцевих органів влади розвинутих європейських країн у відсотках до ВВП були такими: в Італії – 4,3, Португалії – 4, Австрії – 2,6, Нідерландах – 2,9, Норвегії – 2,2. Найнижчий показник був в Ірландії – 1,4 %.

Україна у порівнянні з цими показниками значно відстає. Сукупні інвестиційні витрати усіх місцевих бюджетів (муніципальні разом з регіональними) склали у 1995 р. лише 0,61 % ВВП. Таким чином, інвестиційна діяльність місцевих органів влади України поки що не стала впливовим фактором економічного зростання. Більше того, загальний обсяг інвестицій як центральної влади, так і місцевої постійно зменшується. Скорочується і їх частка у ВВП. Вона вже стала меншою, ніж обсяг дефіциту Держбюджету по відношенню до ВВП, що свідчить про наростання в Україні тенденції проїдання національного багатства.

Важливим чинником економічного зростання є діяльність місцевих органів влади на ринку позичкового

капіталу. Позики, які розміщуються місцевими органами влади, та банківські кредити, отримані цими владними структурами, використовуються виключно на інвестиційні програми та придбання обладнання. Законодавство розвинутих країн Європи забороняє використання запозичених коштів на поточні потреби.

Цим комунальні позики і кредити відрізняються від позик центрального Уряду, де подібних обмежень немає.

Таким чином, діяльність місцевих органів на ринку позичкового капіталу спрямована виключно на розширення обсягів та якості послуг, що надаються ними територіальним громадам.

Є ще одна обставина, яка посилює роль цієї діяльності. Інвестиції центрального уряду пов'язані значною мірою з військово-промисловим комплексом. Мобілізовані місцевими органами влади кошти йдуть на розвиток цивільних галузей економіки і соціальної сфери. Таким чином, від 70 до 90 % усіх інвестицій, які вкладаються владними структурами у цивільні галузі, забезпечуються за рахунок діяльності місцевої влади на ринку позичкового капіталу.

В Україні діяльність на ринку позичкового капіталу розпочали лише окремі міста: Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Маріуполь, Львів та деякі інші. Частка запозичених ресурсів у 1995 р. не перевищувала 0,1 % доходів місцевих бюджетів, тоді як у багатьох розвинутих європейських державах вона щороку сягає від 6 до 19 % доходів муніципалітетів.

Значний вплив на економічну ситуацію має діяльність місцевих органів влади на ринку землі і нерухомості. Як великі власники землі і нерухомості місцеві органи влади мають дієві важелі впливу на розвиток підприємництва на своїй території. Здійснюючи різноманітні операції із землею та нерухомістю (здача в оренду, відчуження, резервування та інше), місцеві органи влади значно впливають на рівень ділової активності підприємницьких структур, які використовують цю землю і нерухомість.

В Україні ринку землі ще немає. Окремі міста проводять лише аукціони на право довгострокової оренди землі. Що стосується нерухомості, то до ухвалення у 1996 р.



конституції України комунальна власність розглядалась як одна із форм державної. Це обмежувало повноваження місцевої влади щодо використання нерухомого майна. Лише після прийняття законодавства, яке визначить правовий режим комунальної власності як майна недержавного, включаючи і землю, органи місцевого самоврядування в Україні стануть повноправними учасниками ринку землі і нерухомості. Це стане фактором посилення їх впливу на економічне зростання.

Характер впливу місцевих органів влади та їх фінансів на економічне зростання не зводиться лише до прямих витрат цієї влади, або господарських операцій, які вона здійснює. Місцеві органи влади створюють загальні умови для економічного піднесення. Інвестиції місцевої влади спрямовуються, як правило, у сфери, які є непривабливими для приватного капіталу, в економічну та соціальну інфраструктуру, екологію та інші галузі. Ці інвестиції мають і значні терміни самоокупності. Взавши на себе такі видатки, місцева влада створює умови для конкурентоспроможної економічної діяльності приватного сектору, вона значною мірою забезпечує його кадрами, що веде до розширення зайнятості. Це побічне сприяння має більший вплив на економічне зростання, ніж прямі видатки з бюджету. За розрахунками, проведеними у США, розширення зайнятості у промисловості на 100 робітників спричиняє зростання населення на 338 чол., доходів громадян на 749 тис. дол. на рік, банківських вкладів на 343 млн. дол., обсягів роздрібного продажу на 457 млн. дол. на рік, додаткової зайнятості на 172 чол.<sup>49</sup>

В умовах України, коли у більшості міст спостерігається стрімке скорочення зайнятості у ключових галузях виробництва, діяльність місцевої влади щодо створення сприятливих умов для економічного зростання має винятково важливе значення.

Розглянуті проблеми дозволяють зробити деякі висновки. Фінанси місцевих органів влади є важливим інструментом впливу на всі процеси в економіці і соціальній сфері держави. Незавершеність процесу формування фінансів місцевих органів влади в Україні є причиною того, що економіка і соціальна сфера не отримують

важливих децентралізованих імпульсів гармонізації розвитку, роль яких у сучасних умовах має таке ж важливе значення, як і державне регулювання. Завершення цього процесу стане одним із головних чинників стабілізації соціально-економічної ситуації в державі, виходу її з кризи.

### **3. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

В системі фінансів місцевих органів влади особливу роль відіграє місцеве самоврядування. Як в унітарних, так і в федеративних державах фінанси місцевого самоврядування є однією з форм і складовою частиною фінансів місцевих органів влади. Фінанси місцевого самоврядування – це фінанси низових одиниць влади. Як відомо, від ефективності діяльності низової одиниці системи залежить ефективність всієї системи. Тому проблема формування фінансів місцевого самоврядування має ключове значення для України.

Носієм місцевого самоврядування і, таким чином, суб'єктом фінансової діяльності є колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою, тобто територіальний колектив. Територіальний колектив – це визнана у праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка. Територіальний колектив є формою організації місцевої влади.

У кожній країні є значні особливості в організації територіальних колективів. Територіальні колективи мають різні назви. В Італії, Бельгії, Швеції – це комуна, у Німеччині – община, Російській Федерації – “муниципальное образование”, “территориальное сообщество”, колишній Російській імперії – община та земство, у Франції – комуна, департамент, регіон. В Україні вперше в офіційних документах термін “територіальний колектив” використаний у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, укладеному 8 червня 1995 р. Ст. 47 Договору визначила, що місцеве самовря-

дування в Україні – “це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Там же зазначалося, що “первинними суб’єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах”.

В Конституції України, ухваленій 1996 р., територіальний колектив отримав назву “територіальної громади”.<sup>50</sup> Це відповідає національним історичним традиціям України. З часів середньовіччя і до початку ХХ ст. у різних частинах України і за різних політичних умов громада була основною територіальною одиницею. Вона користувалася правом самоврядування, формувала свої органи управління. Громада була власником частини землі. Її розподіл здійснювався за рішенням зборів громади. Громада несла кругову поруку перед державою за сплату податків. Схід громади накладав податки на своїх членів.

В Російській імперії громада, як визнана владою самоврядна одиниця, існувала під назвою “сільське общество”. Після земельної реформи 1861 р. в Росії громада несла кругову поруку за викупні платежі за передану їй землю.

Значний відтинок часу громадське самоврядування здійснювалось на основі звичаєвого права.

По-різному склалась його доля. У Росії з ХІХ ст. громадське самоврядування було вмонтоване у загальну систему організації державної влади. На українських землях у Польщі до 1939 р. громади стали складовою частиною гмінного\* самоврядування. В Радянській Україні громади були ліквідовані в процесі становлення місцевих Рад та колективізації.<sup>51</sup>

Нинішня територіальна громада в Україні не є аналогом її історичного прообразу. Це одиниця, яка створюється державою.

Територіальна громада – це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом

\*Гміна – низова одиниця, територіальний колектив у Польщі.

правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. В першу чергу, це право на самоврядування. Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні Ради.

Конституція України надає громаді майнові та інші права. Територіальні громади обирають відповідні Ради. Вони обирають сільського, селищного чи міського голову. Голова районної і обласної Ради обирається депутатами відповідної Ради.

Ст. 142 Конституції встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних Рад.

Ст. 143 Конституції зазначає, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання, затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальні громади згідно з Конституцією України можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для вико-

нання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій, установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Конституція встановила, що права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку.

Згідно з Конституційним статусом територіальна громада набуває ряду правових ознак, які необхідно більш детально регламентувати в законодавстві України. Коротко окреслимо права територіальної громади, які потребують законодавчого закріплення.

Треба встановити, що територіальна громада наділяється правом юридичної особи. Вона може бути суб'єктом цивільно-правових відносин, має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити у зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб.

Територіальна громада має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів.

Територіальна громада є суб'єктом підприємницької діяльності в сфері надання суспільних послуг. Вона має право бути засновником підприємств, мати частку у статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів.

Територіальна громада є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним та юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом по кредитах. Територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами. Це майно не може бути відчужене без згоди територіальної громади, або її представницького органу. Відчуження майна комунальної власності здійснюється на засадах купівлі-продажу.

Майно комунальної власності може використовуватися на основі прав повного господарчого відання, права оперативного управління, а також права власності. Це майно може продаватися і купуватися, передаватися в оренду, використовуватися під заставу, вноситись як частка до статутного фонду господарських товариств.

Частина майна територіальної громади перебуває у режимі виключно громадського користування і не може бути об'єктом купівлі-продажу, приватизації або відчуження іншим способом. До числа об'єктів, на які розповсюджується такий режим, відносяться дороги, парки, сквери, кладовища, тротуари, ріки, набережні, пам'ятники історії та архітектури та інші життєво важливі об'єкти.

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності, є надбанням громади, недоторканість якого захищається законом. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами комунальної власності, не можуть послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг членам територіальної громади. Територіальна громада не має права бути засновником і учасником господарських товариств з додатковою відповідальністю, повних та командитних товариств.<sup>52</sup>

Це лише короткий перелік тих повноважень, які мають бути надані територіальній громаді для правового забезпечення її як суб'єкта економічних та фінансових відносин.

Розглянемо деякі особливості діяльності територіальної громади у фінансовій сфері. Для більшості зарубіжних країн характерна множинність форм організації фінансової діяльності територіальних колективів. Кожен територіальний колектив формує свою, індивідуальну фінансову систему в рамках законодавства. Особливо це характерно для федеративних держав. І це не є недоліком загальної організації фінансової системи країни. Навпаки, кожен територіальний колектив знаходить такі форми фінансового забезпечення покладених на нього функцій, які найбільш відповідають особливостям саме цієї конкретної території. В першу чергу, це стосується вибору

моделей місцевого оподаткування, форм залучення кредитних ресурсів, визначення інвестиційних пріоритетів. Саме ця особливість організації фінансової діяльності територіальних колективів є основою для стійкості та стабільності фінансів місцевого самоврядування. Причому ця стійкість і стабільність залежать не стільки від центральної влади, скільки від безпосередньої діяльності членів територіального колективу та його органу управління. Таким чином, демократична організація фінансів місцевого самоврядування є запорукою їх ефективного функціонування.

Це важливий висновок для України. Територіальна громада в Україні як інститут лише формується. Вона поки що затиснута у загальнодержавну, єдину організацію фінансової системи. За такої ситуації мало що залежить від діяльності самої громади, яка сподівається лише на державу. Держава не в змозі прийти всім на допомогу і, таким чином, утворюється замкнуте коло, яке є однією з головних причин нинішньої фінансової кризи.

Це коло має бути розірване на шляху демократизації умов фінансової діяльності територіальних громад.

З цим пов'язана можливість розв'язання не тільки фінансових, а й більш широких проблем. Стабільним є тільки таке суспільство, яке розкриває можливості для розвитку кожного і всіх для заможного життя домінуючої його більшості членів, а не лише невеликої верхівки. В іншому випадку маємо революції, перебудови, падіння режимів і навіть держав. Це все не раз переживала наша країна.

Проблема знаходження моделі стабільного суспільства не менш гостро стоїть і перед новою Україною. Як свідчить досвід цивілізованих країн, таким стабілізатором є територіальні колективи. Саме вони дозволяють створити механізми саморозвитку за рахунок власних сил і ресурсів їх членів.

В рамках територіальної громади, яка має господарську автономію, громадяни країни можуть самостійно будувати собі життя, не сподіваючись на чиюсь допомогу і доброго керівника держави, вчать господарювати і здійснюють реальне господарювання, безпосередньо керують фінансовими справами. Таким чином, через громаду

громадяни здійснюють пряме, безпосереднє управління значною частиною (як визначено в Європейській Хартії про місцеве самоврядування) справ усього суспільства. Саме в громаді реалізується більшість соціально-економічних прав громадян. Громада є наріжним каменем демократії в суспільстві.

Західні фахівці справедливо відзначають, що межі місцевих влад є своєрідними кріпосними стінами для захисту від соціально-економічних конфліктів в національному масштабі. Не випадково французький історик А.Токвіль писав, що місцеве самоврядування є інститутом, в якому сила вільних націй. Саме цей інститут, на думку А.Токвіля, є гарантією від будь-яких революцій.

В свою чергу Т.Джефферсон, автор Декларації незалежності США, називав місцеве самоврядування "справжніми республіками в мініатюрі" і визнавав їх винятково важливу роль у стабілізації соціально-економічного ладу. Ці фундаментальні цінності, які пов'язані з територіальною громадою, в Україні ще не зовсім усвідомлені.

Розбудова територіальних громад буде супроводжуватись в Україні пошуками шляхів розв'язання цілого комплексу теоретичних і практичних проблем, які безпосередньо пов'язані з економікою та фінансами.

В першу чергу це стосується ясного і зрозумілого визначення правового статусу територіальної громади. Територіальна громада, як свідчить досвід правової регламентації відповідних одиниць в зарубіжних країнах, одночасно розглядається в трьох аспектах. По-перше, це низова (базова) адміністративно-територіальна одиниця. По-друге, це форма організації місцевої влади. По-третє, це суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт, про що вже йшла мова. Вказаний статус громади обумовлений тим, що в системі місцевого самоврядування саме низова, базова одиниця наділяється найбільш широкими повноваженнями.

Окремого розгляду потребує діяльність територіальної громади як суб'єкта господарської діяльності з досить широкими правами. Це стосується визначення природи зазначеного суб'єкта господарської діяльності, встановлення обмежень щодо діяльності громади у сфері еко-



номіки і фінансів, регулювання майнових та фінансових взаємовідносин між державою та громадою, громадою та іншими суб'єктами господарювання.

З приводу визначення природи такого господарського суб'єкта, яким є територіальна громада, в законодавстві України поки що не знайдено жодної згадки. В багатьох зарубіжних країнах це питання в тій чи іншій формі врегульовано. Наприклад, у США низові одиниці, що можуть бути прирівнені до територіальної громади, мають статус муніципальних корпорацій. Це сіті, бороу, віліджі і тауни, де проживає дві третини населення країни.<sup>53</sup>

Муніципальна корпорація – це такий же господарюючий суб'єкт, як і будь-яке інше акціонерне товариство. Подібні підходи застосовуються в Канаді та інших країнах. Зарубіжний досвід свідчить, що територіальні колективи використовують різні форми організації власної економічної діяльності. Територіальні колективи невеликих за чисельністю населених пунктів, як правило, організують економічну діяльність власними силами через відповідні відділи, департаменти, що діють в структурі їх виконавчих органів. В ряді випадків вони спільно створюють муніципальні підприємства зі статусом юридичної особи. Територіальні колективи великих населених пунктів, як правило, створюють комунальні компанії, які є самостійними юридичними особами. Багато територіальних колективів беруть дольову участь у капіталі приватних компаній або взаємодіють з ними у формі партнерства на основі укладених угод.

Законодавство багатьох зарубіжних країн встановлює, що держава не несе відповідальності по фінансових зобов'язаннях територіальних колективів. Територіальні колективи, в свою чергу, не відповідають по фінансових зобов'язаннях держави.

Проте це не означає, що територіальний колектив на рівних умовах з іншими суб'єктами здійснює господарську діяльність. У праві країн, де функціонує розвинуте місцеве самоврядування, визначено, що територіальний колектив як суб'єкт господарювання не може збанкрутувати. Відомий усьому світу факт, коли у середині 70-х рр. під процедуру банкрутства мало не потрапило найбільше місто

світу Нью-Йорк. Але цього не сталося. Фінансові зобов'язання міста були врегульовані федеральним урядом США. Заборона оголошень територіальних колективів банкрутами не означає, що вони господарюють безвідповідально. Правилком є те, що територіальний колектив по своїх зобов'язаннях відповідає коштами доходів місцевого бюджету, а також належним йому майном. На відміну від територіальних колективів інші суб'єкти господарювання діють на засадах ринкової конкуренції і можуть бути оголошені банкрутами.

Враховуючи ту обставину, що територіальний колектив не може збанкрутувати, держава у зарубіжних країнах здійснює нагляд за фінансовими операціями громад. У певних формах контролюється або ліцензується отримання громадами кредитів, випуск позик та встановлюються межі муніципальної заборгованості. Наприклад, обсяг кредиту, який отримує гміна у Польщі, не може перевищувати 15 % обсягу її бюджету. У Франції держава жорстко контролює процес забезпечення збалансованості бюджетів комун. З іншого боку, враховуючи те, що територіальні колективи господарюючи можуть використовувати своє владне положення для монополізації ринку, встановлюються обмеження на сфері їх діяльності. Муніципалітетам, як правило, забороняється займатись діяльністю, пов'язаною виключно з метою отримання прибутку. Їх компетенція – це підприємництво в сфері надання суспільних послуг. З цією метою, наприклад, у Німеччині, Швеції та інших країнах існують обмеження на перелік майна та підприємств, що можуть знаходитись у муніципальній власності, на характер господарських та фінансових операцій. Місто чи інший населений пункт, наприклад, не має права займатись перепродажем товарів. Детально регламентовані відповідальність та обмеження діяльності посадових осіб виборних органів громад в процесі здійснення господарської діяльності. Правилком є те, що відповідальною стороною в усіх угодах, що укладаються мером, є також і представницький орган територіального колективу. Передбачена судова відповідальність за законність цих угод.

Регламентуються стосунки громад з іншими суб'єктами

господарювання. В сфері інвестиційної діяльності, яку ведуть громади у багатьох країнах, обов'язковим є оголошення конкурсів (тендерів) на право отримати підряд від територіального колективу. Наприклад, у штаті Орегон (США) у різних містах встановлено обмеження максимальних сум таких контрактів від 100 до 1000 дол., які можуть бути укладені без тендеру. Здебільшого без тендеру контракти укладаються з підрядником на суму, що не перевищує 500 дол.<sup>54</sup> У Польщі в 1994 р. ухвалено Закон "Про публічні замовлення", який вступив у дію з 1 січня 1996 р. Згідно з цим Законом тендер на вибір підрядника гміна проводить при обсязі інвестицій, що перевищує 2000 екю. Якщо вартість інвестицій перевищує 200 тис. екю, гміна зобов'язана оголосити загальний тендер і поставити до відома Європейський Союз. При обсязі інвестицій 20–200 тис. екю гміна може обрати іншу форму тендеру. У кінцевому випадку підрядника обирає спеціальна комісія. Контроль за тендерами здійснюють воєводи та регіональні рахункові палати.

Предметом регулювання є також фінансові стосунки територіальних колективів з підприємствами, в капіталі яких є частка цих колективів. У Чехії, Литві, Іспанії такі підприємства не мають незалежних фінансових балансів. Їх рахунки інтегровані з рахунками територіальних колективів. Проте в більшості країн рахунки територіальних колективів і рахунки підприємств відокремлені. Це має місце в Болгарії, Австрії, Данії, Естонії, Фінляндії, Німеччині, Греції, Угорщині, Ірландії, Італії, Норвегії, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Швеції та інших державах.

У більшості країн міжмуніципальні консорціуми не можуть бути створені у формі товариств з обмеженою відповідальністю. Муніципалітети, які створюють подібні підприємства, повністю відповідають за їх дефіцити.<sup>55</sup>

Обов'язковою вимогою до фінансово-господарської діяльності територіальних колективів є публічність всіх рішень і операцій з майном та коштами. Таким чином, ці операції здійснюються під громадським контролем.

Ці та інші питання мають бути врегульовані у законодавстві України. У зв'язку з цим доцільно розробити і

ухвалити Закон України “Про господарську діяльність територіальної громади”. У Польщі, наприклад, аналогічний документ, що регламентує господарську діяльність гмін, прийнятий 8 листопада 1996 р. Це закон “Про комунальне господарство”.

Враховуючи зарубіжний досвід, у названому Законі України доцільно запровадити таке поняття, як “комунальна корпорація”. Територіальна громада як господарюючий суб’єкт має набути статусу комунальної корпорації.

Не менш важлива проблема – вибір оптимальних розмірів територіальної громади, за яких можлива її ефективна фінансово-господарська діяльність. Ця проблема стоїть перед більшістю зарубіжних країн і не завжди знаходить оптимальне розв’язання. З метою підвищення економічної ефективності управління на місцях у багатьох зарубіжних країнах центральна влада у 60–70-ті рр. провела значні муніципальні реформи. Було скорочено чисельність низових територіальних колективів за рахунок їх укрупнення. В результаті реформи 1974 р. у Данії число комун скоротилось з 1388 до 275. У колишній Німеччині в процесі реформи 1967–1968 рр. кількість обцин зменшилася з 24278 до 8514. В Англії та Уельсі у 1972 р. кількість округів скоротилась з 1383 до 402. У Швеції скорочення у 60–70-ті рр. склало з 1037 до 278 комун.<sup>56</sup> Слід відзначити, що там де процес об’єднання здійснюється на добровільних засадах, він йде надзвичайно повільно. У Франції число комун навіть зростає. У Нідерландах за 100 років їх чисельність зменшилась з 1100 до 700. У Бельгії за період добровільного об’єднання у 1961–1971 рр. – з 2663 до 2359 комун.

Проте, як зазначає вже згаданий Жак Зіллер, за результатами проведеного укрупнення громад важко зробити висновок про зміцнення їх фінансових позицій.<sup>57</sup> Ця проблема стоїть і перед Україною. Станом на 1992 р. в Україні майже 10,5 тис. місцевих Рад нараховувало до 5 тис. чол. населення у кожній. Це понад 87 % усіх місцевих Рад. Більше половини сільських і селищних Рад навіть за умови зарахування до їх бюджетів усіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не зможуть

забезпечити доходами свої видатки. Це за нинішніх умов. Якщо ж будуть реалізовані положення нової Конституції, то в Україні потенційно може бути створено понад 30 тис. територіальних громад. Згідно зі ст. 140 Конституції України право на місцеве самоврядування має кожне село, селище та місто. А в Україні понад 30,3 тис. населених пунктів. Можливість їх об'єднання є гіпотетичною, адже, за Конституцією України, об'єднання громад можливе лише на добровільній основі.

Таким чином, проблема визначення оптимальних розмірів територіальної громади, особливо сільської, стоїть дуже гостро в Україні як в теоретичному плані, так і на рівні законодавства. Фахівці Світового банку розраховали, і це підкреслює професор Глен Райт, що мінімальна чисельність населення територіальної громади для ефективного здійснення управління повинна бути не меншою, ніж 5–6 тис. чол.<sup>58</sup>

Все це є свідченням того, що Україні не обійтися без адміністративно-територіальної реформи, уточнення ряду законодавчих норм. По суті, треба створити як міську, так і сільську громаду з позицій економічно оптимальних розмірів. Безперечно, громада повинна мати достатню фінансову базу.

В ході реформи треба скасувати існуючі підходи до організації територіального устрою. Це стосується поділу міст по категоріях підпорядкування – “районного”, “обласного” та “республіканського”.

Непрості проблеми постають із втіленням в життя Конституційних положень щодо реалізації спільних інтересів територіальних громад обласними та районними Радами. Західна практика свідчить, що спільні економічні інтереси сусідні територіальні колективи реалізують, як правило, на основі угод між собою, створюючи для цього відповідні асоціації. Що стосується регіональних органів влади, то вони мають власні функції. Таким чином, проблематичним є існування спільних інтересів усіх громад району чи області. Спроба консолідації коштів громад у районному чи обласному бюджеті буде викликати у багатьох з них заперечення. Тому життя засвідчить, наскільки дієвою є запропонована модель фінансових взаємовідносин

територіальних громад з районними та обласними органами влади.

Зробимо основні висновки. Ключова роль в системі фінансів місцевих органів влади належить місцевому самоврядуванню. Первинним носієм місцевого самоврядування є територіальна громада. Право існування територіальної громади як суб'єкта економічної діяльності вперше передбачено в Конституції України, ухваленій у 1996 р. Територіальна громада є особливим суб'єктом господарської діяльності, що поєднує в собі функції низової, базової адміністративно-територіальної одиниці та інституту місцевої влади.

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Таким чином, громада є вбудованим стабілізатором соціально-економічного ладу в країні та її соціально-політичного становища. Економічна та фінансова діяльність громади в Україні знаходиться в стадії становлення і має бути врегульована у законодавстві.

#### **4. ОСНОВИ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Фінансова автономія є базою самоврядування територіальних колективів, самостійності всіх рівнів місцевої влади. Розглянемо, що треба розуміти під поняттям “фінансова автономія місцевих органів влади”.

Спочатку про зміст терміну “автономія”. Грецьке слово “autonomio” походить від понять autos – сам і nomos – закон. У буквальному розумінні це означає “сам пишу (приймаю) закони”. Поняття “автономія” розкриває зміст терміну “самоврядування” і тісно з ним пов'язане. Самоврядування – це автономне функціонування будь-якої організації, включаючи і територіальну. Воно означає, що рішення організації, яка має автономію, приймаються її членами. Члени цієї організації свої справи вирішують спільно. В організації немає протистояння між об'єктом і суб'єктом управління, протиставлення тих, хто приймає

рішення і тих, хто їх виконує. Організація для управління справами створює свій апарат, при цьому не втрачаючи властивостей самоврядування. Особливою формою автономії є фінансова автономія. Фінансова автономія – це самоврядування в сфері фінансів. Як вже зазначалося, фінанси місцевих органів влади – це система формування, розподілу і використання місцевою владою грошових ресурсів для забезпечення покладених на неї функцій і завдань. Принцип автономності реалізується у тому, що таку систему кожен місцевий орган влади створює сам. Він обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між окремими елементами.

Фінансова автономія є основною формою реалізації принципів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія місцевих органів влади може розглядатися лише в контексті функцій, які покладаються на ці органи влади. Якщо в державі немає розподілу функцій між рівнями влади, то про фінансову автономію місцевих органів влади не може бути й мови. Відокремлення від завдань центральної влади завдань, що покладаються на місцеву владу, обумовлює потребу у таких фінансових джерелах, на які може впливати місцева влада. Саме такий підхід передбачає Європейська Хартія про місцеве самоврядування. До країн, які підписали Хартію, поставлена вимога визнавати наявність органів місцевого самоврядування, уповноважених приймати рішення, що користуються широкою автономією по відношенню до компетенцій, до порядку здійснення цих компетенцій і до засобів, необхідних для виконання своєї місії.<sup>59</sup>

Фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Фінансова незалежність, у сукупності з політичною і адміністративною незалежністю, є передумовою ефективного розв'язання місцевими органами влади покладених на них завдань.

Фінансова автономія місцевих органів влади є об'єктивно необхідним явищем, яке супроводжує організовану на принципах розподілу функцій державну владу. Без фінансової автономії неможливе існування місцевого самоврядування, а також державної влади, організованої за

принципом розподілу функцій між її рівнями. У Пояснювальному Коментарі до Європейської Хартії місцевого самоврядування у зв'язку з цим наголошується, що законні повноваження на виконання певних обов'язків не мають сенсу, якщо місцеві органи влади позбавлені фінансових засобів для цього.<sup>60</sup>

Принцип фінансової автономії обстоюється і в Європейській Декларації прав міст, ухваленій Постійною Конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи. В ній наголошується, що громадяни європейських міст мають право на "фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові засоби, необхідні для здійснення прав, визначених у даній Декларації".<sup>61</sup> Необхідність фінансової автономії підкреслюється і в Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях Співдружності, прийнятій Міжпарламентською асамблеєю СНД. В ст. 4 Декларації відзначається, що законодавство про місцеве самоврядування повинно встановити права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень.

Об'єктивні потреби фінансової автономії місцевих органів влади можуть бути реалізовані лише за умови, коли ці органи зможуть будувати власні фінансові системи на основі своїх рішень. Місцеві органи влади в межах закону повинні самостійно визначати свої видатки, доходи, способи формування доходів, самостійно будувати відповідні фінансові інститути, мати власну компетенцію в системі фінансових відносин.

Таким чином, головним критерієм, який свідчить про існування фінансової автономії у місцевих органах влади, є наявність у них прав ухвалення рішень в сфері власних фінансів. Якщо таке право не передбачене у законодавстві, то місцева влада фінансової автономії не має.

Право прийняття рішень є загальною передумовою фінансової автономії місцевих органів влади. Існує ряд критеріїв, на основі яких можна визначити масштаби та межі фінансової автономії місцевої влади. Автором пропонується система таких показників.



В першу чергу, це система прав, які визначають фінансову компетенцію місцевих органів влади. До таких прав може належати право на самостійну розробку, затвердження та виконання місцевого бюджету, право податкової ініціативи (право встановлення місцевих податків і зборів), право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів. Це також право на залучення кредитних ресурсів, право на надання кредитів та гарантій фізичним та юридичним особам по кредитах, право на встановлення цін та тарифів на продукцію та послуги комунальних підприємств, право на запровадження штрафів та інших фінансових санкцій, право на створення власних фінансово-кредитних установ, а також право участі у капіталі і доходах господарських підприємств. Це право на користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, на розпорядження прибутками комунальних підприємств та інших підприємств, які перебувають у власності місцевих органів влади, та деякі інші права.

За різних умов місцеві органи влади можуть мати різний обсяг фінансової компетенції і, таким чином, не однаковий рівень фінансової автономії.

Рівень фінансової автономії місцевих органів влади може бути визначений також системою кількісних показників.

Це: питома вага видатків на реалізацію власних повноважень, обов'язкових видатків, видатків для забезпечення делегованих повноважень, власних доходів, власних і переданих (закріплених) доходів, доходів від місцевих податків і зборів і нез'язаних субсидій. Це ступінь залежності від окремих доходних джерел. Це також коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці чи територіального колективу.

Кожен з цих показників свідчить про різні аспекти фінансової автономії місцевих органів влади.

Коротко зупинимось на кожному із запропонованих кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади.

Показник питомої ваги видатків на реалізацію власних повноважень характеризує обсяг функцій, які забезпе-

чуються органами місцевого самоврядування поза межами прямого державного контролю. Це показник автономії місцевих органів влади від державної влади.

Показник питомої ваги обов'язкових видатків відображає обсяг завдань, що забезпечуються місцевими органами влади під контролем державної влади на рівні встановлених нею єдиних державних стандартів. Цей показник свідчить про масштаби втручання державної влади в сферу діяльності місцевих органів влади. Якщо місцевий орган влади не в змозі забезпечити фінансування обов'язкових видатків на рівні державних стандартів, то держава надає йому необхідну фінансову допомогу.

Показник питомої ваги видатків на фінансування делегованих повноважень характеризує обсяг завдань державної влади, які делегуються нею для забезпечення місцевими органами влади. Видатки місцевих органів влади на реалізацію делегованих повноважень мають бути у повному обсязі компенсовані тим органом державної влади, який здійснив передачу цих повноважень. Цей показник відображає те, в якій мірі місцеві органи влади є агентами центральних органів влади.

Показник питомої ваги власних доходів у доходах місцевих бюджетів відображає ступінь залежності доходних джерел місцевих органів влади від їх власної діяльності та власних рішень. Це показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади. Показник питомої ваги власних доходів у доходах місцевих бюджетів є найбільш універсальним показником рівня самостійності цих бюджетів.

Показник питомої ваги власних і закріплених доходів у доходах місцевих бюджетів є показником рівня самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданої їм державою на довгостроковій основі додаткової доходної бази.

Показник питомої ваги доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів характеризує частину доходів цих бюджетів, які формуються за рахунок податків і зборів, що встановлюються місцевими органами влади.

Показник питомої ваги незв'язаних субсидій у доходах місцевих органів влади свідчить про обсяги фінансової допомоги місцевим органам влади з боку державної влади,

яка не обумовлюється конкретними цілями та завданнями. Така допомога може розглядатися як засіб для зміцнення власної доходної бази місцевих органів влади.

Ступінь залежності доходів місцевих органів влади від окремих доходних джерел є універсальним показником реальної фінансової автономії цих органів влади. Місцеві органи влади не повинні потрапляти у залежність до певних суспільних груп, які формують такі джерела. Це слід враховувати в процесі формування системи місцевих податків, розміщення місцевих позик. На необхідності забезпечення автономії місцевого самоврядування від доходних джерел, що знаходяться під контролем певних суспільних груп, особливо наголошують автори Проекту кодексу податкових законів для держав Центральної та Східної Європи.<sup>62</sup> В Україні, наприклад, у 1995 р. податок на прибуток підприємств сформував 41 % доходів місцевих бюджетів, а податок на добавлену вартість відповідно – 34,8 %. У 1996 р. ці цифри склали відповідно 35,1 і 32 %.

Важливим показником фінансової автономії є коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці. Вказаний показник використовується в практиці багатьох зарубіжних країн. Він розраховується у такий спосіб. Спочатку визначається податкоспроможність територіальної громади (адміністративно-територіальної одиниці). Податкоспроможність території – це показник, який характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування.

Потім у такий же спосіб розраховується показник середньої податкоспроможності в масштабах всієї держави як частка ВВП на душу населення, що може бути об'єктом комунального оподаткування.

Співвідношення між податкоспроможністю окремої території і середньою податкоспроможністю в межах країни є коефіцієнтом податкоспроможності. Цей коефіцієнт може бути більшим або меншим одиниці.

Якщо територія має коефіцієнт податкоспроможності менший за 1, то така територія отримує фінансову допомогу в процесі фінансового вирівнювання. Якщо цей коефіцієнт більший за 1, то територія є фінансовим донором.

Таким чином, рівень фінансової автономії окремої території залежить від її податкоспроможності. Території з малою податкоспроможністю, так звані “бідні” території, мають об’єктивно обумовлений низький рівень фінансової автономії. І навпаки, території з високою податкоспроможністю, або як їх ще називають “багаті” території, мають вищий рівень фінансової автономії. Це ж стосується і територій, які мають податкоспроможність на рівні середніх показників.

Коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів та видатків, які здійснюються центральною владою.

Запропонована система показників фінансової автономії місцевих органів влади має стати інструментом як економічного аналізу, так і фінансового планування в Україні. Необхідність забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні обстоюється провідними політиками. На необхідності реальних кроків до фінансової автономії місцевого самоврядування наголошував Президент України Л.Д.Кучма на звітно-виборчих зборах Асоціації міст України.<sup>63</sup>

В процесі будівництва фінансів місцевих органів влади в Україні має бути врахована важлива закономірність, яка свідчить про взаємопов’язаність функцій місцевої влади і рівня її фінансової автономії.

Ця закономірність може бути визначена таким чином: обсяг фінансової компетенції місцевої влади має бути відповідним функціям і завданням, які покладаються на місцеві органи влади.

З питанням фінансової автономії місцевих органів влади пов’язана проблема визначення природи місцевих фінансів, їх взаємозв’язку з державними фінансами.

“Фінанси місцевих органів влади” і “державні фінанси” – це не тотожні поняття. Фінанси місцевих органів влади не включаються до складу державних фінансів, хоча й тісно з ними пов’язані. Вони підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування та правове поле місцевих фінансів. Державні фінанси і фінанси місцевих органів

влади є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави і місцевого самоврядування. Як одні, так і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси. Як державні фінанси, так і фінанси місцевих органів влади мають публічний характер. Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні. На державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади. Кожна країна демонструє свої особливі форми взаємодії державних фінансів з фінансами місцевих органів влади. Такі форми взаємодії можуть бути предметом окремого дослідження. Проте процес вказаної взаємодії не повинен призводити до одержавлення фінансів місцевих органів влади. У такому випадку вони як окрема система можуть припинити своє існування. Важливо знайти такі форми взаємодії державних фінансів і фінансів місцевих органів влади, за яких буде гарантована фінансова автономія місцевої влади і ефективність усіх публічних фінансів.

Зробимо основні висновки із викладеного у цьому розділі матеріалу. Сучасна правова держава розподіляє завдання та функції між різними рівнями влади, що є необхідною об'єктивною передумовою ефективного функціонування її як інституту організації суспільного життя. Це має місце як у федеративних, так і в унітарних державах. В унітарних державах ці функції розподіляються між державною владою і місцевим самоврядуванням. З початку 90-х рр. на цих засадах будується державна влада в Україні, що знайшло своє закріплення в Конституції України, ухваленій у 1996 р. Відокремлення особливих функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. З виникненням фінансів місцевих органів влади пов'язана поява системи теоретичних положень понять та категорій, що відображають закономірності розвитку цього фінансового явища. Сукупність вказаних теоретичних положень є основою учення про фінанси місцевих органів влади. Його слід розглядати як окрему галузь фінансової науки. Це учення бере свої витoki із учення про місцеві фінанси, що виникло у другій половині XIX ст., розвиток

якого у колишньому СРСР був припинений у кінці 20-на початку 30-х рр.

Учення про фінанси місцевих органів влади є системою теоретичних положень про закономірності їх розвитку, сформульованих з нових позицій, з урахуванням нових історичних умов. Це учення про те, як найбільш раціонально розподілити функції та завдання між державною владою і місцевим самоврядуванням, як побудувати найефективнішу систему формування, розподілу і використання грошових ресурсів для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань.

Розробка основ теорії фінансів місцевих органів влади пов'язана з визначенням ролі фінансів місцевої влади в економічній системі держави як важливого інструменту економічного регулювання, економічного зростання, забезпечення суспільних послуг, а також фіскального інструменту.

Наріжним каменем теорії фінансів місцевих органів влади є сукупність положень про територіальну громаду як суб'єкта економічної діяльності, що поєднує у собі якості низової адміністративної одиниці та форми організації місцевої влади. Територіальна громада як первинний носій місцевого самоврядування є ключовим інститутом в системі фінансів місцевих органів влади, виконує важливі функції, являючись вмонтованим стабілізатором усього суспільно-економічного ладу в державі.

Складовою частиною теорії фінансів місцевих органів влади є сукупність положень про основи фінансової автономії місцевої влади. Фінансова автономія як фінансова незалежність місцевих органів влади в сфері їх компетенції є об'єктивною передумовою для виконання цими органами влади покладених на них завдань та функцій. Рівень фінансової автономії місцевих органів влади визначається системою показників. Неоднаковий її рівень є свідченням існування різних моделей організації фінансових систем місцевої влади, їх взаємозв'язку з державними фінансами окремих країн.

<sup>1</sup> Див.: *Настольный энциклопедический словарь* // Тов-во Бр. А. и И. Гранат и К°. — 5-е изд. с доп. — М., 1901. — Т.4. — С. 1796.

<sup>2</sup> *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки: Курс лекций. — М.: Тип. т-ва Сытина, 1914. — Вып.2.

- <sup>3</sup> *Настольный энциклопедический словарь* // Т-во Бр.А. и И. Гранат и К°. - 5-е изд. с доп. - М., 1901. - Т.9. - С. 4950.
- <sup>4</sup> *Шлаков К.К. Финансы* // Финансовая энциклопедия / Под общ. ред. Г.Я.Сокольниковой. - М.-Л., 1927. - С. 1057.
- <sup>5</sup> *Див.: Положение о местных финансах Союза ССР*, 25 апреля 1926 г. - М.: Мосполиграф, 1928.
- <sup>6</sup> *Положення про місцеві фінанси УСРР*. Проект. - Харків., 1926.
- <sup>7</sup> *БСЭ.* - М., 1954. - Т.27. - С. 203.
- <sup>8</sup> *Див.: Финансы местные. Финансово-кредитный словарь: В 3 т. Т.3 / Гл. ред. Н.В.Гаретовский.* - М.: Финансы и статистика, 1988. - С. 344-345.
- Болдырев В.Г., Дроброзина Л.А. Финансы при капитализме* // БСЭ. - М., 1977. - Т.27. - С. 438.
- <sup>9</sup> *Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов.* - Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. - С. 53-56.
- <sup>10</sup> *Государственные финансы: Учеб. пособие для студентов экономических вузов и факультетов / Федосов В.М., Буряк Л.Д., Бутаков Д.Д. и др.; Под ред. В.М.Федосова, С.Я.Огородника, В.Н.Суторминой.* - К.: Лыбидь, 1991. - С. 103
- <sup>11</sup> *Финансы / Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др. / Под ред. В.М.Родионовой.* - М.: Финансы и статистика, 1994. - с. 22
- <sup>12</sup> *Настольный энциклопедический словарь* // Т-во Бр. А и И.Гранат и К°. - М., 1901. - Т.9. - С. 4957.
- <sup>13</sup> *Большая энциклопедия / Под ред. С.Н. Южакова.* - СПб., 1909. - Т.19. - С. 795.
- <sup>14</sup> *Свирицкий А. Финансы* // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауз, И.А.Ефрон. - СПб., 1902. - Т.70. - С. 830.
- <sup>15</sup> *Озеров И.Х. Основы финансовой науки.* - М.: Тип. тов-ва Сытина, 1914. - Вып.2. - С. 118.
- <sup>16</sup> *Теердохлебов В. Местные финансы.* - Одесса: Книгоизд. А.А.Ивансенко, 1919. - С. 47.
- <sup>17</sup> *Сиринов М.А. Местные финансы.* - М.-Л.: Гос. изд-во, 1926. - С. 6.
- <sup>18</sup> *Популярный финансово-экономический словарь / Под. ред. Д.П.Боголепова и др.* - М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1925. - С. 459.
- <sup>19</sup> *Финансовая энциклопедия / Под. ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого.* - М.: Гос. изд-во, б.г. - С. 532.
- <sup>20</sup> *Положение о местных финансах Союза ССР от 26 апреля 1926 г.*
- <sup>21</sup> *БСЭ.* - М., 1938. - Т.39. - С. 62.
- <sup>22</sup> *Там же.* - М., 1954. - Т.27. - С. 203.
- <sup>23</sup> *Чижов К.Я. Местные финансы капиталистических стран.* - М.: Госфиниздат, 1958. - С. 3.
- <sup>24</sup> *Павлова Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран.* - М.: Финансы, 1977. - С. 4.
- <sup>25</sup> *Финансово-кредитный словарь В 3 т.; / Гл. ред. А.В.Гаретовский.* - С. 344.
- Финансы капитализма: Учеб. / Болдырев В.Г., Окунева Л.П., Павлова Л.П. и др.* - М.: Финансы и статистика, 1990. - С. 176.

<sup>26</sup> Поляк Г.Б. Финансы местных советов.- М.: Финансы и статистика, 1991.- С. 7-8.

<sup>27</sup> Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. для вузов / Дробозина Л.А., Окунева Л.П., Андросова Л.Д. и др.- М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.- С. 224.

<sup>28</sup> Общая теория финансов / Под ред. Л.А.Дробозиной.- М., 1995.- С. 133.

<sup>29</sup> Финансы и кредит / Казак А.Ю., Азерная В.В., Белоглазова Г.Н. и др.- Екатеринбург: МП "ПИПП" при изд-ве Уральского Гос. ун-та, 1994.- С. 120, 121, 328.

<sup>30</sup> Холлис Гай, Плоккер Карин. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе.- Tacis Services DG IA, European Commission, 1995.- С. 84.

<sup>31</sup> Європейська Хартія про місцеve самоврядування.- Страсбург. Рада Європи, 1990 (Відділ видань та документів).

<sup>32</sup> Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави: Доп. Президента України Л.М.Кравчука на наук.-практ. конф. "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" // Голос України.- 1992.- 28 листопада.

<sup>33</sup> Холлис Гай, Плоккер Карин. Указ. соч.- С. 18.

<sup>34</sup> Твердохлебов В. Местные финансы.- Одесса: Б.и., 1919.- С. 4.

<sup>35</sup> Сиринов М.А. Местные финансы.- М.-Л.: Б.и., 1926.- С. 7.

<sup>36</sup> Європейська Хартія про місцеve самоврядування.- Вказ. праця.- С. 2.

<sup>37</sup> Там само.- С. 3.

<sup>38</sup> Пояснительный Комментарий к Европейской хартии местного самоуправления.- Council of Europe.- С. 6.

<sup>39</sup> Определение и пределы принципа субсидарности: Докл. Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) / Изд. Совета Европы, 1994.

Кравченко В.І. Финансы місцевих органів влади. Основні поняття і терміни / Наукові праці НДФІ.- Київ, 1996.- С. 42.

<sup>40</sup> Положення про місцеві фінанси УСРР.- Харків, 1926.

<sup>41</sup> Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс в Украине.- Днепрпетровск: Пороги, 1995.- С. 116.

<sup>42</sup> Конституція України.- К.: Вікар.- С. 55.

<sup>43</sup> Там само.- С. 56.

<sup>44</sup> Див.: Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования.- М.: Финансы и статистика, 1996.- С. 81-89.

<sup>45</sup> Preliminary draft report on local finance in the member states of the Council of Europe. Council of Europe. Steering committee on local and regional authorities (GDLR). 11<sup>th</sup> Conference of European Ministers responsible for the local Government Lisbon, 10-11 October 1996, p. 11.

<sup>46</sup> Павлова Л.П.- Указ. соч.- С. 102.

<sup>47</sup> Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер.з фр. В.Ховхуна.- К.: Основи, 1996.- С. 157-158.



<sup>48</sup> *Типи місцевого самоврядування у США / Фонд Україна – США. Програма сприяння парламентів України.* – С. 2.

<sup>49</sup> *Павлова Л.П.* – Указ. соч. – С. 17.

<sup>50</sup> *Конституція України.* – К.: Вікар, 1996. – С. 54.

<sup>51</sup> *Див. більш детально інформацію про самоврядування громад: Кувеньова О.Ф. Громада. Радянська Енциклопедія історії України.* – К., 1969. – Т. 1. – с. 465; Маркус В. Громада. Енциклопедія Українознавства. – Львів, 1993. – Т. 2. – с. 442–443; Целевич В. Громадська самоуправа. Практичний poradnik про громадські й самоуправні бюджетові й податкові закони зі зразками замітів, відкликів і жалоб. – Львів: Національне об'єднання, 1930.

<sup>52</sup> *Більш детально про повноваження територіальної громади в сфері управління власністю див.: Кравченко В. (кер. авт. кол.), Грицяк І.А., Теплюк М.О., Пухтинський М.О., Ковтюх В.М. Концепція комунальної власності в Україні. Проект // Місцеве самоврядування.* – 1997. – № 1–2.

<sup>53</sup> *Барабашев Г.В., Вайль И.М., Смирнов В.В. и др. Местные органы в политической системе капитализма.* – М.: Наука, 1985. – С. 30.

<sup>54</sup> *Зразок статуту міста штату Орегон. Форма врядування сильний мер / Фонд Україна – США. Програма сприяння парламентів України.* – С. 15.

<sup>55</sup> *Экономическая деятельность местных и региональных органов власти: Докл. Координационного Комитета по местным и региональным органам власти. (CDLR) Изд. Совета Европы, 1995.* – С. 43.

<sup>56</sup> *Зиллер Жак.* – Указ. соч. – К.: Основи, 1996. – с. 142–143; Местные органы в политической системе капитализма. – М.: Наука, 1985. – С. 6; Sören Hägcröth, Kai Kronvall, Curt Ribedahl, Karin Rudebeck. Swedish local Government Tradition and Reforms. The Swedish institute, 1993, p. 14

<sup>57</sup> *Там само.* – С. 143.

<sup>58</sup> *Райт Глен. Децентралізація – найкращий шлях організації надання послуг // Місцеве та регіональне самоврядування України.* – 1995. – №3–4 (12–13). – С. 43.

<sup>59</sup> *Європейська Хартія про місцеве самоврядування.* – Вказ. праця. – С. 2.

<sup>60</sup> *Пояснительный Комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления. Council of Europe.* – Р. 9.

<sup>61</sup> *Європейська Хартія городов. Постійна Конф. місних і регіональних органів влади Європи. (27 сес.), Страсбург, 17–19 марта 1992 г.* – С. 4.

<sup>62</sup> *Ланг Й.* Проект кодекса налоговых законов для государств Центральной и Восточной Европы / Федеральное министерство финансов ФРГ, 1993. – С. 213.

<sup>63</sup> *Кучма Л.Д.* Утвердження правових засад місцевого самоврядування: Виступ Президента України Л.Д.Кучми на звітньо-виборчих зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р. // *Урядовий кур'єр.* – 1997. – 28 січня.

## II. ФІНАНСОВІ ІНСТИТУТИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ

### 1. БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ

Головним інститутом в системі фінансів місцевих органів влади є місцевий бюджет. Види та перелік місцевих бюджетів України визначаються її бюджетним устроєм. Бюджетний устрій – це організація бюджетної системи, яка включає окремі види бюджетів, виділені на основі державного та територіального устроїв країни. Він включає також принципи організації бюджетної системи та взаємозв'язки між окремими ланками.

Бюджетний устрій України базується на унітарній державній організації. Відповідно до цього в Україні формується лише один Державний бюджет та місцеві бюджети.

Структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України. Кожна самостійна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.

Згідно з існуючим територіальним устроєм до місцевих бюджетів України належать: Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, міські бюджети міст Києва і Севастополя, міські, районні, районні (районів у містах), сільські і селищні бюджети. Крім цих, визначених Законом бюджетів, в Україні існує система ще й так званих зведених бюджетів. Вони використовуються в процесі бюджетного планування і бюджетного регулювання.

Відповідно до Закону “Про бюджетну систему України” бюджет Автономної Республіки Крим об'єднує Республіканський бюджет автономії та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування цієї автономії. Бюджет області складається з обласного бюджету та бюджетів районів і міст обласного підпорядкування.

Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, бюджети селищних та сільських Рад. Бюджет міста з районним поділом об'єднує

міський бюджет та бюджети районів в місті. Законом встановлено, що бюджет міста, на території якого перебувають адміністративно підпорядковані йому інші міста, села, та селища, об'єднує бюджети цих адміністративних одиниць. Аналогічно їх об'єднує бюджет району в місті, на території якого знаходяться подібні адміністративні одиниці.

Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу Державного і місцевих бюджетів, є зведеним (консолідованим) бюджетом України.

Принципово важливим питанням бюджетного устрою є питання про низову ланку бюджетної системи. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" надав усім міським, сільським і селищним Радам право створювати власні бюджети. Закон "Про бюджетну систему України" визначив інший порядок вирішення цього питання. Згідно зі ст. 2 цього Закону: "Селищні і сільські бюджети створюються за рішеннями районних, міських Рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази".

Вказаний Закон також проголосив основні принципи бюджетного устрою України – це принципи єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності і самостійності бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

На початок 1997 р. в Україні функціонували такі місцеві бюджети: Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 443 міських бюджетів міст обласного і районного підпорядкування, 490 районних бюджетів, 120 районних бюджетів районів у містах, більше 900 бюджетів селищних Рад, а також понад 10 тисяч бюджетів сільських Рад. Всього – майже 12 тисяч місцевих бюджетів.

В процесі вдосконалення державного і територіального устроїв України відбувається еволюція й устрою бюджетного. Однак діюче українське бюджетне законодавство не повною мірою враховує взаємозв'язок територіального і бюджетного устроїв. Це в першу чергу стосується положення ст. 2 редакції Закону "Про бюджетну систему України", згідно з яким сільські і селищні бюджети формуються за

рішеннями районних і міських Рад. Ця норма суперечить законодавству України про місцеве самоврядування. Вона ж позбавляє сільські та селищні Ради права на самостійність їх бюджетів. Крім того, це суперечить принципам бюджетного устрою.

Ці положення суперечать і нормам Конституції України. Згідно з Конституцією кожна територіальна громада затверджує власний бюджет. Разом з тим, як вже зазначалося, реалізація цього Конституційного положення може призвести до значного зростання чисельності низових бюджетів.

Враховуючи Конституційне закріплення статусу територіальної громади, існуючі суперечності в законодавстві, доцільно розробити окремий законодавчий акт, який врегулює бюджетний устрій України. Цей закон має базуватись на новому законодавстві про територіальний устрій держави. Має бути також попередньо законодавчо визначений перелік міських та сільських територіальних громад у країні.

## **2. БЮДЖЕТИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

### **2.1. ДОХОДИ БЮДЖЕТІВ**

#### **ВЛАСНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Термін “власні доходи” місцевих бюджетів запроваджений Законом “Про бюджетну систему Української РСР” у грудні 1990 р. Ст. 1 Закону визначила, що основу самостійності місцевих бюджетів становлять власні та закріплені законом доходи. Таким чином, Закон відокремив поняття власних і закріплених доходів.

У прийнятому трохи згодом Законі “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” термін “власні доходи” не використовувався. Не використовувався цей термін і в новій редакції Закону “Про місцеве самоврядування”, ухваленій у 1992 р.

У Законі “Про бюджетну систему України”, прийнятому у редакції 1995 р., поняття “власні доходи” вживається в контексті забезпечення принципу самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і Державний бюджет України.

Згідно зі ст. 4 Закону самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України.

Законодавство України не дає детального переліку власних доходів місцевих бюджетів. Немає у ньому норм щодо порядку формування та використання власних доходних джерел. Лише Законом “Про бюджетну систему Української РСР” у редакції 1990 р. (ст. 13) встановлювалося, що місцеві Ради утворюють резервні фонди за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчестоящих бюджетів, які можуть передаватися на договірних і компенсаційних засадах вищестоящій Раді для фінансового збалансування нижчестоящих бюджетів шляхом дотацій і субвенцій. На практиці вказане положення фактично не застосовувалося.

Проблема власних доходів місцевих бюджетів потребує детальної розробки у законодавстві України. Як вже зазначалося, власні доходи – це доходи, які формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішеннями. “Власні доходи” і “закріплені доходи” – це різні поняття і їх не слід ототожнювати. До власних доходів відносяться місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі та інші. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні є вкрай незначною і, таким чином, принцип самостійності цих бюджетів залишається поки що декларованим.

### ЗАКРІПЛЕНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Поняття закріплених доходів місцевих бюджетів в українському законодавстві з'являється у 1990 р. Закріплені доходи – це доходи, які закріплюються за певним бюджетом. Закріплені доходи також є основою самостійності місцевих бюджетів. Перелік доходів, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів, встановлений Законом “Про бюджетну систему Української РСР” від 5 грудня 1990 р. Разом з тим, Закон не визначив порядку

розподілу цих доходів між рівнями місцевих бюджетів. До місцевих бюджетів зараховувались: прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території місцевих Рад; податок на фонд оплати праці колгоспників; податок на прибуток кооперативів, колгоспів, радгоспів, споживчої кооперації та громадських організацій; державне мито; плата за патенти на індивідуальну трудову діяльність; надходження від здачі в оренду майна, яке перебуває у комунальній власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць; податок з власників транспортних засобів, плата за землю; плата за трудові ресурси; плата за природні ресурси; податок на прибуток підприємств, об'єднань, організацій і установ, які входять до складу місцевого господарства та їх структурних одиниць, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих Рад народних депутатів; місцеві податки і збори.

Деяке інше тлумачення закріплених доходів місцевих бюджетів було запроваджене у Законі "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", прийнятому у грудні того ж 1990 р. У ст. 13 Закону було визначено, що закріплені доходи зараховуються до бюджету адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування базового рівня. Перелік закріплених доходів, визначених у Законі про бюджетну систему, фактично був продубльований. Разом з тим, замість плати за землю встановлюється земельний податок. Крім того, перелік закріплених доходів доповнився ще й доходами від податку на приріст коштів, спрямованих на споживання.

У новій редакції Закону про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування, ухваленій у 1992 р., перелік закріплених доходів бюджетів місцевого самоврядування скорочується. З числа закріплених доходів вилючається плата за трудові ресурси. Змінюється їх перелік. Визначаються наступні закріплені доходи: прибутковий податок з громадян та осіб без громадянства, які проживають на відповідній території; податок на фонд оплати праці колгоспників; державне мито; плата за патенти на заняття індивідуальною трудовою та підприємницькою

діяльністю; надходження від здачі в оренду майна, яке належить до комунальної власності; податок з власників транспортних засобів; земельний податок; плата за природні ресурси місцевого значення; податок на прибуток кооперативів; податок на доходи підприємств (об'єднань), організацій та установ, які входять до складу місцевого господарства, їх структурних одиниць, колгоспів, радгоспів, кооперативних і громадських організацій, а також спільних підприємств відповідно до частки в них органів місцевого самоврядування; місцеві податки і збори.

У березні 1993 р. замість земельного податку до закріплених доходів включаються платежі за землю.

Перелік закріплених доходів органів місцевого самоврядування неодноразово змінювався в процесі ухвалення щорічних законів про Державний бюджет України. Законом "Про Державний бюджет України на 1992 р." (ст. 8) прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства було вилучено із числа закріплених за місцевим самоврядуванням доходів. Вказаним актом встановлено, що цей податок є регулюючим між усіма рівнями бюджетів. Крім того, Законом було передбачено включити до Державного бюджету 30 % плати за землю, яка також була закріпленим доходом бюджетів місцевого самоврядування.

Закон "Про Державний бюджет України на 1993 р." (ст. 6) встановив, що регулюючими доходами між усіма рівнями бюджетів є прибутковий податок з громадян та частина плати за землю в розмірі 40 % від загальної її суми.

Закон "Про Державний бюджет України на 1994 р." передбачив зарахування до Державного бюджету 30 % плати за землю і встановив норматив відрахувань від прибуткового податку з громадян до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у розмірі 50 %. Аналогічні норми були встановлені і в Законі "Про Державний бюджет України на 1995 р."

Закон "Про Державний бюджет України на 1996 р." передбачив зарахування 100 % прибуткового податку з громадян до бюджетів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. До бюджетів областей та м. Києва він був зарахований в обсязі 50 %.

Проект Закону “Про Державний бюджет України на 1997 р.” передбачає 100 % зарахування прибуткового податку з громадян до бюджетів областей, міст Києва та Севастополя, а також Автономної Республіки Крим.

Законодавство України до 1995 р. включно не передбачало фактичного існування закріплених доходів для районних та обласних бюджетів. Таким чином, самостійність цих бюджетів була декларованою.

Перелік закріплених доходів усіх рівнів бюджетної системи встановив Закон “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р., але у ньому не передбачено таке поняття як “закріплені доходи місцевого самоврядування”.

Згідно зі ст. 13 цього акту закріпленими доходами районних та міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів слід вважати: 100 % податку на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня; 60 % плати за землю (лише до бюджетів міст обласного підпорядкування); податок на нерухоме майно громадян; місцеві податки і збори, крім винятків, передбачених законодавством України; надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня. Тобто, перелік закріплених доходів органів місцевого самоврядування у містах обласного підпорядкування скоротився до п'яти.

У ст. 12 Закону встановлений перелік закріплених доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських бюджетів. Це: податок на добавлену вартість у розмірі не менше 20 %; акцизний збір у розмірі не менше 20 %; 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності, а також 70 % податку на прибуток підприємств і організацій інших форм власності; 70 % податку на майно підприємств і організацій усіх форм власності; 10 % плати за землю до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів і 70 % до Київського та Севастопольського міських бюджетів; надходження від внутрішніх позик і грошово-речових лотерей, що проводяться за рішеннями відповідних Рад; надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня; дивіденди, одержані



від активів і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня. Таким чином, виділено 9 закріплених доходних джерел.

У ст. 14 визначено закріплені доходи районних бюджетів у містах. Таких джерел три. Це: податок на прибуток підприємств комунальної власності, що належить цим районам; прибутковий податок з громадян у розмірі не менше 50 %; надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня. Визначено також, що види податків, які зараховуються до районних бюджетів у містах, встановлюються відповідними міськими Радами.

У ст. 15 Закону встановлено чотири закріплені доходних джерела міських бюджетів (міст районного підпорядкування) та бюджетів селищних і сільських Рад. Це: податок на прибуток підприємств комунальної власності відповідного рівня; плата за землю у розмірі 60 % ставки, передбаченої законодавством; місцеві податки і збори, крім винятків, передбачених законодавством України; надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня.

Прийнятий у 1995 р. Закон "Про бюджетну систему України" лише частково розв'язав проблему закріплених доходів місцевих бюджетів. Повноваження органів місцевого самоврядування, за цим Законом, навіть звужуються. Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів залишається нестабільним. Відповідно до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28 грудня 1994 р. (ст. 13) податок на прибуток підприємств повністю зараховується до бюджетів місцевого самоврядування. Таким чином, норми цього акту і Закону про бюджетну систему суперечать одна одній. У прийнятій у 1996 р. Конституції України термін "закріплені доходи" не згадується. Стосовно обласних і районних бюджетів ст. 143 Конституції передбачає такі норми щодо порядку їх формування, які, по суті, виключають наявність закріплених доходів цих бюджетів.

Проблема доходних джерел місцевих бюджетів України, які надходили б до них на стабільній основі, зали-

шається, таким чином, відкритою. Вона має бути розв'язаною шляхом запровадження такого поняття, як "власні доходи" місцевих бюджетів. "Власні доходи" – це доходи, які формуються на основі рішень місцевих органів влади. Вони мають складати основну частину доходної бази місцевих бюджетів усіх рівнів, включаючи обласні й районні. З цією метою доцільно ще раз повернутись до визначення конституційних норм стосовно формування місцевих бюджетів. Термін "закріплені доходи" при цьому може бути збереженим.

## ✓ РЕГУЛЬОВАНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Поняття "регульовані доходи" запозичене Україною із бюджетної практики колишнього СРСР. Регульовані доходи – це доходи, які розподіляються між різними рівнями бюджетної системи.

Регульовані доходи складають основну масу надходжень до місцевих бюджетів України. Закон "Про бюджетну систему Української РСР", прийнятий у 1990 р., визначив, що, за нормативами, до місцевих бюджетів зараховуються такі надходження: від податку з обороту; від податку на доходи; від податку на експорт та імпорт; від податку на прибуток підприємств (об'єднань), організацій і установ, за винятком підприємств, які входять до складу місцевого господарства, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих Рад народних депутатів. Закон також встановив, що розміри відрахувань від цих доходів до місцевих бюджетів встановлюються, виходячи з відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території і стану місцевих джерел доходів. Відповідний перелік регульованих доходів місцевих бюджетів був визначений і в законодавстві про місцеві Ради.

Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", прийнятий у редакції 1992 р., змінив перелік регульованих доходів місцевих бюджетів. Було встановлено, що, за нормативами, до місцевих бюджетів зараховуються такі надходження: від податку на добавлену вартість; від акцизного збору; від

податку на доходи підприємств (об'єднань), організацій і установ, колгоспів і радгоспів (за винятком підприємств, що входять до складу місцевого господарства), новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них органів місцевого самоврядування; від плати за природні ресурси загальнодержавного значення та інших доходів.

Уточнення переліку регульованих доходів місцевих бюджетів здійснюється в процесі ухвалення щорічних законів про Державний бюджет України. У 1992 р. основними регулюючими доходами були: податок на добавлену вартість; податок на доходи підприємств (за винятком тих, які знаходяться у комунальній власності); акцизний збір; прибутковий податок з громадян. У 1993 р. ці доходи також були регулюючими і до них ще додали 40 % плати за землю. Це ж мало місце і в 1994 р., а у 1995 р. замість податку на доходи підприємств регулюючим доходом став податок на прибуток підприємств. У 1996 р. зберігається перелік регулюючих доходів, який використовувався у 1995 р. У 1991–1993 рр. регулюючі доходи зараховувались до місцевих бюджетів за індивідуальними ставками.

У 1994 р. для бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя було встановлено єдині нормативи відрахувань від усіх регулюючих доходів.

У 1995 р. встановлені єдині нормативи відрахувань від акцизного збору, податку на прибуток підприємств і прибуткового податку з громадян до бюджетів областей, міст Києва та Севастополя. Разом з тим, податок на добавлену вартість був розподілений за індивідуальними нормативами для кожної області, міст Києва та Севастополя. У 1996 р. для всіх областей і міста Києва єдині нормативи були встановлені стосовно зарахування акцизного збору і прибуткового податку з громадян.

Закон “Про бюджетну систему України” у редакції 1995 р. черговий раз вніс зміни до переліку регульованих доходів та форм бюджетного регулювання. Згідно з ним окремі доходи стануть певною мірою закріпленими і регульованими одночасно. Це стосується податку на добавлену вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, плати за землю,

доходів від приватизації державного майна та деяких інших. Доцільність такого підходу викликає сумніви.

Досвід і практика бюджетного регулювання інших країн свідчать про необхідність переходу до довгострокових і стабільних нормативів відрахувань від регульованих доходів до місцевих бюджетів. Сам перелік таких доходів також повинен бути стабільним. Слід також розробити критерії, на основі яких встановлюються нормативи відрахувань до місцевих бюджетів. Ці критерії не можуть бути розроблені без складання балансу фінансових ресурсів території, розрахунків сукупних податкових надходжень на душу населення у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Що стосується більш далекої перспективи, то взагалі в Україні слід було б відмовитися від так званих регульованих доходів. Збалансування бюджетів доцільно здійснювати на основі власних доходів і трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій).

### ДОТАЦІЇ, СУБСИДІЇ, СУБВЕНЦІЇ

Важливим доходним джерелом місцевих бюджетів є кошти, що передаються до них з Державного бюджету, які у західній бюджетній практиці отримали назву трансфертів. В Україні це дотації, субсидії і субвенції.

Згідно з законодавством доходи місцевих бюджетів України можуть включати дотації, субсидії і субвенції, які надаються з Державного або місцевих бюджетів Рад вищого адміністративного рівня до місцевих бюджетів Рад нижчого рівня. Відповідну норму встановлено у 1990 р. Законом "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". За ст. 13 цього Закону "у місцеві бюджети з бюджетів вищого рівня можуть передаватися кошти у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій". Норма аналогічного змісту встановлена у ст. 12 ухваленого того ж року Закону "Про бюджетну систему Української РСР", а дещо в іншій редакції її підтвердив Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" у 1992 р. (ст. 11).

Більш широко надання дотацій і субвенцій регламентує Закон "Про бюджетну систему України" у редакції 1995 р.

Згідно зі ст. 12, 13, 14 і 15 дотації і субвенції зараховуються відповідно до доходів Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських бюджетів, районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів, районних бюджетів у містах, міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських бюджетів. Ст. 19 визначила видатки Державного бюджету України, які включають окремою статтею дотації та субвенції, що передаються до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Обсяги дотацій і субвенцій, які надаються із бюджетів, визначаються згідно зі ст. 22 відповідними органами виконавчої влади і затверджуються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими Радами.

Законом визначено порядок надання та використання дотацій і субвенцій, оскільки це питання до останнього часу залишалось у правовому відношенні неврегульованим. Згідно зі ст. 17 порядок та умови надання і використання дотацій та субвенцій з Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів затверджуються Верховною Радою України. У Постанові Верховної Ради України від 28 квітня 1995 р. "Про введення в дію Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" Кабінету Міністрів України доручено до 1 жовтня 1995 р. подати на розгляд Верховної Ради України проект законодавчого акта про порядок та умови надання і використання дотацій та субвенцій із бюджетів. Проект такого акту Кабінетом Міністрів був розроблений, але станом на березень 1997 р. він не був розглянутий і прийнятий.

Закон "Про бюджетну систему України" визначив також і певний механізм контролю за використанням субвенцій. Згідно зі ст. 38 органи державної виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування вищого рівня здійснюють нагляд за дотриманням вимог законодавства, рішень органів влади вищого рівня з питань виконання бюджету відповідними виконавчими органами нижчого рівня. У разі невитрачення у встановлений термін

або використання не за цільовим призначенням субвенцій, виділених бюджету нижчого територіального рівня, субсидіювання припиняється, а виділені кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано.

Практика використання в Україні таких методів бюджетного регулювання, як дотації, субсидії і субвенції досить суперечлива. У 90-х рр. субвенції як метод бюджетного регулювання вперше були закріплені Законом “Про Державний бюджет України на 1992 р.” Їх отримали 3 території: Кіровоградська область, Автономна Республіка Крим і місто Севастополь. Сума субвенцій відповідно склала 292,3 млн., 3,2 і 1,5 млрд. крб. Кіровоградська область отримала субвенцію на видатки місцевих бюджетів, що не покриваються доходами. Автономна Республіка Крим і місто Севастополь – на фінансування заходів по стабілізації економіки. Таке нечітке визначення цілей, задля яких виділялись кошти, фактично перетворило субвенції на дотації. Функцію субвенцій відповідно до Закону про Державний бюджет на 1992 р. фактично виконували щомісячні виплати на придбання продовольчих товарів і компенсаційні виплати на неповнолітніх дітей. Ці кошти цільовим призначенням були передані Автономній Республіці Крим, областям, містам Києву та Севастополю.

Закон “Про Державний бюджет України на 1993 р.” передбачив надання субвенцій 9 територіям України на суму 68 млрд. 66,5 млн. крб. Субвенції отримали Автономна Республіка Крим, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Київська, Рівненська, Сумська, Чернівецька області та місто Севастополь. Закон визначив виділення цих коштів на фінансування видатків з місцевих бюджетів, що не покриваються доходами.

Закон “Про Державний бюджет України на 1994 р.” передбачив надання субвенцій 22 територіям України на суму 16 трлн. 533 млрд. 751,6 млн. крб. До них входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області та місто Севастополь. Цілі, на які виділялись субвенції, ті ж

самі, що і у 1993 р., тобто лише загального характеру. У цьому Законі вперше визначено регіони, які мають передати кошти до Державного бюджету, а також вказано розміри цих коштів.

Згідно з Законом Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська області та місто Київ зобов'язувались передати кошти з бюджетів місцевих Рад до Державного бюджету. Сума цих коштів затверджена Верховною Радою України у розмірі 4 трлн. 19 млрд. 107,6 млн. крб.

Закон "Про Державний бюджет України на 1995 р." передбачив надання бюджетам областей дотацій на суму 48 трлн. 484 млрд. 690,1 млн. крб. Їх отримали Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька області та місто Севастополь. Кошти знову виділені на фінансування видатків з місцевих бюджетів, що не покриваються доходами.

Цим же Законом передбачено перерахування Автономною Республікою Крим зі свого бюджету до Державного бюджету України 12 трлн. 877 млрд. 284,4 млн. крб. на фінансування загальнодержавних видатків. Затверджено, що місто Київ передає до Державного бюджету України 14 трлн. 79 млрд. 656,1 млн. крб. Закон "Про Державний бюджет України на 1996 р." передбачив надання дотацій 12 регіонам України на суму 81 трлн. 107,5 млрд. крб. на фінансування видатків місцевих бюджетів, що не покриваються доходами. Дотації отримали Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька області та місто Севастополь.

В той же час згідно з Законом Автономна Республіка Крим, Запорізька і Полтавська області та місто Київ передали до Державного бюджету України кошти на суму 31 трлн. 249,7 млрд. крб. Докладна інформація про надання субвенцій і дотацій територіям України викладена у додатках.

Практика надання субвенцій, субсидій і дотацій територіям України свідчить, що до 1997 р. були відсутні будь-які правила щодо цього. Стосунки між Державним бюджетом

України і бюджетами територій у сфері надання субвенцій і дотацій базувались на суб'єктивній основі двосторонніх домовленостей між "центром" і регіонами. Такий інструмент бюджетного регулювання, як субсидія, не використовувався. Субвенції були субвенціями лише за назвою, а фактично виконували роль дотацій, що вкрай зменшувало їх ефективність і можливості контролю за їх цільовим використанням.

Враховуючи існуючу практику 90-х рр., розробка фінансового механізму і правових основ надання дотацій, субсидій і субвенцій є гострою економічною і політичною проблемою.

## 2.2. ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ

Визначений законом повний перелік видатків місцевих бюджетів в Україні поки що відсутній. Бюджетне законодавство України регламентує порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів та основні напрямки використання їх коштів. Закон "Про бюджетну систему Української РСР", прийнятий у 1990 р., встановив, що місцеві Ради самостійно витрачають бюджетні кошти і визначають напрямки використання коштів місцевих бюджетів. Вони також збільшують норми видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, визначають додаткові пільги і допомогу окремим категоріям населення. Згідно з Законом, місцеві Ради отримали право встановлювати розмір видатків на утримання органів місцевого управління, утворення резервних фондів, надання дотацій і субвенцій для збалансування бюджетів нижчого рівня.

Прийнятий у тому ж році Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" підтвердив зазначений порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів.

Названі законодавчі акти передбачають, що доходи, додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів, а також суми перевищення доходів над видатками, що утворюються в результаті перевиконання доходів або економії



у видатках, залишаються у розпорядженні відповідних місцевих Рад, вилученню не підлягають і використовуються на їх розсуд.

Після проголошення незалежності України порядок здійснення видатків із місцевих бюджетів майже не змінився. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, прийнятий у 1992 р., більш чітко визначив порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів на утримання органів управління. Органи місцевого самоврядування встановлюють розмір видатків на утримання створюваних ними органів управління замість попереднього порядку, згідно з яким місцеві Ради встановлювали розмір видатків на утримання органів місцевого управління.

Більш деталізоване правове регулювання видатків місцевих бюджетів запроваджено лише у 1995 р. у Законі “Про бюджетну систему України”. Згідно зі ст. 18 цього Закону, кошти республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів витрачаються лише на ті цілі і в тих межах, які затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими Радами.

Вперше видатки всіх бюджетів поділені на поточні та видатки розвитку. Згідно з Законом поточні видатки – це видатки з бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інше. Встановлено також, що у складі поточних видатків окремо виділяються видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі перелічених вище об’єктів.

Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності. Це фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, структурної перебудови народного господарства. Це субвенції та інші видатки, пов’язані із розширеним відтворенням.

У Законі вперше розподілено видатки між бюджетами різних рівнів бюджетної системи. Більш детально це зроблено по відношенню до Державного бюджету України, видатки місцевих бюджетів визначені лише фрагментарно.

Так, у ст. 20 встановлено, що з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів здійснюються такі видатки:

- на фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення, що підпорядковані виконавчим органам влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також соціально-культурних заходів відповідно до покладених на ці органи влади функцій;

- на утримання органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної влади і самоврядування;

- на фінансування підприємств і господарських організацій, що входять до складу місцевого господарства, природоохоронних заходів;

- на інші заходи, що фінансуються відповідно до законодавства України з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

Закон встановив, що розмежування видів видатків між бюджетами, які входять до складу бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, здійснюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими Радами, районними і міськими (міст з районним поділом) Радами.

У Законі вперше запроваджено порядок так званого пропорційного скорочення бюджетних видатків.

Ст. 31 встановлює: якщо при виконанні бюджету рівень його дефіциту перевищує встановлений або виникає значне зниження надходжень від доходних джерел, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві Ради за пропозиціями відповідно Кабінету Міністрів України, Уряду Кримської автономії і виконавчих органів місцевих Рад приймають рішення про запровадження пропорційного скорочення затверджених бюджетних видатків. Пропорційне скорочення видатків здійснюється щомісячно до кінця бюджетного року за всіма статтями бюджету, крім захищених, перелік яких відповідно визначається Радою.

Пропорційне скорочення видатків може бути запро-

ваджене також тоді, коли внаслідок дефіциту бюджету місцевий орган влади неспроможний фінансувати передбачені бюджетом заходи.

Існуюча правова база, яка регламентує видатки місцевих бюджетів, потребує подальшого вдосконалення. В першу чергу, у законодавчому порядку слід розмежувати сфери відповідальності різних територіальних рівнів влади і на цій основі чітко й конкретно визначити перелік та обсяг видатків кожної ланки бюджетної системи. В Законі “Про фінанси місцевого самоврядування” слід детально визначити повний перелік видатків кожного рівня бюджетної системи, що має стати основою побудови фінансів місцевих органів влади. Важливим є запровадження поділу місцевих бюджетів на бюджети поточні і бюджети інвестицій та розвитку. Це зроблено в проекті Закону “Про місцеве самоврядування”.

### 2.3. ВІЛЬНІ БЮДЖЕТНІ КОШТИ

Вільні бюджетні кошти утворюються у місцевих бюджетах на початку бюджетного року і у зв'язку з цим не враховуються при затвердженні бюджету попереднього року. Вони включають: вільний залишок коштів; суми, додатково одержані в процесі виконання бюджету; суми перевищення доходів над видатками в разі збільшення доходів чи економії видатків або з інших джерел.

Закон “Про бюджетну систему України” встановив, що вільні бюджетні кошти не можуть бути вилучені органами державної виконавчої влади вищого рівня. Рішення про їх використання приймають місцеві органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування. Ці рішення затверджуються відповідними Радами.

Вільні бюджетні кошти можуть бути використані на господарські заходи, покупку акцій або інших цінних паперів для надання відсоткових чи безвідсоткових бюджетних позичок, на інші заходи.

### 2.4. РЕЗЕРВНІ ФОНДИ

Формування резервних фондів місцевих Рад було передбачено у 1990 р. Законом “Про бюджетну систему

Української РСР". Згідно з ним резервні фонди формувались у складі місцевих бюджетів, зокрема їх видатків. Ст. 13 передбачала самостійне утворення місцевими Радами резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками бюджетів нижчого рівня. Ці кошти згідно з Законом могли передаватися на договірних і компенсаційних засадах Раді вищого рівня для фінансового збалансування бюджетів нижчого рівня шляхом дотацій і субвенцій. Обсяги резервних фондів тоді законодавчо не встановлювались і визначались місцевими Радами при затвердженні бюджету. Більш детально створення резервних фондів регламентує нова редакція Закону "Про бюджетну систему України", прийнятого у 1995 р. Ст. 20 цього Закону встановлює, що у республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування) і районних бюджетах утворюються резервні фонди Уряду Автономної Республіки Крим, а також виконавчих органів обласних, міських (міст Києва і Севастополя та міст обласного підпорядкування) і районних Рад. Ці фонди утворюються у розмірі до 1 % видатків кожного з відповідних бюджетів. Резервні фонди використовуються для фінансування невідкладних заходів, непередбачених відповідними місцевими бюджетами. Згідно із законом ці фонди утворюються за рішеннями відповідних Рад. Фінансування з них здійснюється на основі постанови відповідних місцевих виконавчих органів влади.

Згідно з Законом Уряд Автономної Республіки Крим, виконавчі органи відповідних місцевих Рад зобов'язані подавати щоквартальні письмові звіти про видатки з резервних фондів з обґрунтуванням їх необхідності, економічності й ефективності. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві Ради розглядають і приймають рішення відносно схвалення чи несхвалення цих видатків. Вони також можуть приймати рішення про відновлення резервних фондів. Причому Верховна Рада Автономної Республіки Крим це може зробити під час найближчого розгляду питання про внесення змін і доповнень до закону про республіканський бюджет автономії. Місцеві ж Ради уповноважені вирішувати подібне питання на найближчій сесії.

Проблема взаємодії представницьких і виконавчих органів влади на місцях при формуванні і використанні резервних фондів може призводити і до певних суперечностей між ними. З метою їх уникнення доцільно розробити типові положення про резервні фонди місцевих органів виконавчої влади.

## 2.5. ОБОРОТНА КАСОВА ГОТІВКА

Оборотна касова готівка утворюється у складі бюджетів для покриття тимчасових касових розривів при їх виконанні. Законом "Про бюджетну систему Української РСР" від 1990 р. передбачалось утворення оборотної касової готівки лише в республіканському бюджеті України. Нова редакція Закону, прийнята у 1995 р., встановлює можливість утворення оборотної касової готівки і в місцевих бюджетах. Вона передбачається у Республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, сільських і селищних бюджетах. Розмір оборотної касової готівки визначають місцеві Ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів. Згідно із Законом оборотна касова готівка має відновлюватися у тому році, на який затверджувався бюджет і до тих розмірів, які були передбачені.

Законом також передбачено порядок отримання позичок у разі тимчасових касових розривів при виконанні місцевих бюджетів. При їх наявності при виконанні бюджету Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за клопотанням відповідних виконавчих органів бюджетні позички можуть надаватися Міністерством фінансів України за рахунок Державного бюджету. Позички повинні повертатися у встановлений термін протягом бюджетного року.

Якщо касові розриви виникають при виконанні міських, районних, сільських і селищних бюджетів, то за клопотанням відповідних виконавчих органів Рад бюджетні позички можуть надаватися з бюджету вищого рівня. Рішення про це приймають керівники відповідних фінансових органів. Ці позички повинні надаватися у порядку, який вже зазначався.

### 3. ПОЗАБЮДЖЕТНІ КОШТИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ

#### 3.1. ПОЗАБЮДЖЕТНІ ФОНДИ

Правова база формування позабюджетних фондів місцевих Рад головним чином склалася у 90-ті рр., що зміцнило фінансові основи місцевого самоврядування в Україні. До 1995 р. це, по суті, було єдине джерело коштів органів місцевого самоврядування, які не перерозподілялись центральною владою.

Право на позабюджетні кошти місцеві Ради усіх рівнів отримали після ухвалення у 1990 р. Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". У ст. 15 визначено можливість і джерела формування місцевими Радами єдиного позабюджетного фонду. Це: додаткові доходи і заощаджені кошти, одержані за рахунок організованих місцевими Радами заходів щодо розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств (об'єднань), організацій і установ; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, а також прибутків, одержаних від проведення суботників; штрафи, які стягуються за одержання підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами необґрунтованого прибутку (доходу) у зв'язку із завищенням цін (тарифів) на продукцію (роботи, послуги). До позабюджетного фонду включались також доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств місцевого господарства, які належать до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств, а також інші кошти.

Закон визначив, що до єдиного позабюджетного фонду місцевих Рад базового рівня додатково включаються і такі доходи: орендна плата за землю, екологічний податок і штрафи за забруднення навколишнього середовища і нерациональне використання природних ресурсів та інші порушення природоохоронного законодавства, санітарних норм і правил, а також платежі, які компенсують завдану шкоду. Ради базового рівня до єдиного позабюджетного

фонду включають також штрафи за адміністративні правопорушення, вчинені на їх території, доходи від реалізації безгосподарного і конфіскованого майна, доходи від продажу населенню квартир і будинків. До цього фонду вони включали виявлені перевітками приховані або занижені доходи підприємств (об'єднань), організацій і установ, розташованих на території місцевої Ради.

Закон встановив, що з фондів соціального розвитку підприємств (об'єднань), організацій і установ пропорційно виділяються кошти на соціальний розвиток тих житлових масивів, селищ, сіл, в яких проживає відповідна кількість їх працівників. Ці кошти також стали відносити до позабюджетного фонду.

Закон визначив, що позабюджетні кошти витрачаються за розсудом відповідної місцевої Ради. Вони перебувають на спеціальних рахунках, які відкриваються в установах банків і вилученню не підлягають.

Місцеві Ради отримали право в межах єдиного позабюджетного фонду створювати цільові фонди. Правові основи формування і використання позабюджетних фондів місцевих Рад у 1990 р. закладені також і Законом "Про бюджетну систему Української РСР". Ст. 16 встановлює право Рад всіх рівнів утворювати і використовувати позабюджетні фонди. Визначено, що кожна Рада затверджує статут (положення) фонду, яким визначається сфера його діяльності, мета і завдання, структура та методи формування коштів.

Окремі уточнення щодо статусу та джерел формування позабюджетних фондів були внесені Законом України 1992 р. "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Цей Закон скасував таке поняття, як "єдиний позабюджетний фонд". Він визначив, що органи місцевого самоврядування формують позабюджетні та цільові фонди. Були визначені також додатково до встановлених у 1990 р. нові джерела формування позабюджетних фондів. Це штрафи, які можуть встановлюватись рішеннями Ради для фізичних і юридичних осіб за влаштування смітників у невідведених для цього місцях, забруднення вулиць, площ, інших територій Ради, міського транспорту, закладів культури, знищення або пошкод-

ження зелених насаджень, клумб, порушення правил торгівлі, паркування автомобілів, громадського спокою, використання гучномовців або потужних освітлювальних приладів тощо. Це плата за реєстрацію усіх суб'єктів підприємницької діяльності замість плати за реєстрацію кооперативів і малих підприємств, як це визначалось у 1990 р.

Що стосується позабюджетних фондів Рад базового рівня, то додаткові доходи, які до них зараховуються, також певною мірою були змінені. Був скасований екологічний податок, а в іншій редакції визначено правову базу екологічних платежів. Згідно з новою редакцією Закону до позабюджетних фондів Рад базового рівня зараховуються частина платежів та штрафів за забруднення навколишнього природного середовища, нераціональне використання природних ресурсів, розміщення відходів, інші платежі за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, санітарних норм і правил, що визначаються відповідно до нормативів, затверджуваних Верховною Радою України.

Скасовано право Рад на зарахування до позабюджетних фондів виявлених перевірками прихованих або занижених доходів підприємств (об'єднань), організацій і установ, розташованих на території місцевої Ради. Уточнено також, що до позабюджетних фондів Рад зараховуються доходи від продажу населенню лише тих квартир і будинків, що належать до комунальної власності. У травні 1993 р. з числа джерел формування позабюджетних фондів Рад базового рівня було виключено орендну плату за землю.

Нові зміни статусу і ролі позабюджетних фондів місцевих Рад передбачені Законом України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" від 29 червня 1995 р. У ст. 23 Закону визначено, що централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, які утворюються за рішеннями Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих Рад, є самостійними фінансовими інститутами і як складові включаються до бюджетів по доходах і видатках. У ст. 18 забороняється використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів. Останні можуть утворюватися за рахунок



надходжень від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших небюджетних коштів. Відповідні положення знайшли своє відображення і в Постанові Верховної Ради України "Про основні напрямки бюджетної політики на 1996 р." від 5 липня 1995 р. (бюджетна резолюція). З метою обліку вона передбачає включення до бюджету усіх позабюджетних фондів фінансових ресурсів, у тому числі Рад усіх рівнів, відрахування до яких є обов'язковими згідно з законодавством. Цільове призначення цих фондів не змінюється.

Складовою частиною позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування є **цільові фонди**. Ради можуть створювати в межах законодавства України цільові фонди для розв'язання будь-яких соціальних і економічних проблем на підвідомчій території. На місцевому рівні створюються також відділення загальнодержавних цільових фондів.

Закон УРСР "Про зайнятість населення", ухвалений у березні 1991 р., у ст. 22 передбачив формування як на центральному, так і на місцевому рівнях державного фонду сприяння зайнятості населення. Серед джерел його формування були визначені відрахування з республіканського і місцевих бюджетів коштів не менше 3 % від їх розмірів, обов'язкові внески підприємств, установ і організацій тощо. Щорічними законами про Державний бюджет на 1992, 1993, 1994 і 1995 рр. встановлено, що відрахування до цього фонду з місцевих бюджетів здійснюються за розмірами, що визначаються самостійно відповідними місцевими Радами.

Закон України "Про приватизацію майна державних підприємств" від 5 березня 1992 р. у ст. 23 передбачив утворення позабюджетного Державного фонду приватизації та позабюджетних фондів приватизації Автономної Республіки Крим та інших адміністративно-територіальних одиниць України. Було встановлено, що кошти зазначених фондів спрямовуються на погашення внутрішнього державного боргу України, а також на відшкодування витрат, пов'язаних з приватизацією, кредитування технічного переозброєння приватизованих підприємств, розвиток підприємництва та створення нових робочих місць у межах,

що визначаються Державною програмою приватизації. Разом з тим, щорічними законами “Про Державний бюджет України” Верховна Рада визначає порядок використання коштів, одержаних від приватизації майна державних підприємств.

Законом “Про Державний бюджет України на 1992 р.” встановлено, що надходження від приватизації державного майна на відповідних територіях у розмірі 10 % поступають до місцевих бюджетів і використовуються для соціального захисту населення. За Законом “Про Державний бюджет України на 1993 р.”, 50 % надходжень від приватизації майна державних підприємств зараховуються до Державного бюджету і спрямовуються на фінансування структурної перебудови економіки. За Законом “Про Державний бюджет України на 1994 р.”, 80 % надходжень від приватизації майна державних підприємств спрямовується до бюджету. З них 30 % зараховується до Державного бюджету для фінансування витрат Пенсійного фонду на виплату пенсій. У розмірі 50 % надходження коштів від приватизації майна підприємств загальнодержавної власності спрямовуються до Державного бюджету на фінансування структурної перебудови економіки. Крім того, 50 % коштів від приватизації майна підприємств комунальної власності зараховані до місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів. Закон “Про Державний бюджет України на 1995 р.” визначив, що у 1995 р. 80 % коштів, які надходять до відповідних позабюджетних фондів приватизації від приватизації об’єктів малої приватизації, зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на підтримку програм соціального розвитку та післяприватизаційну підтримку об’єктів приватизації.

Створення окремих позабюджетних рахунків місцевих Рад передбачено і в процесі приватизації державного житлового фонду. Ст. 9 Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” від 23 червня 1992 р. встановлює, що кошти, одержані від приватизації державного житлового фонду, зараховуються у спеціально створені позабюджетні приватизаційні житлові фонди місцевих Рад або відповідні фонди підприємств, на балансі яких є відомче житло. Ці кошти використовуються на житлове будів-

ництво та на ремонт житла з метою забезпечення житлом громадян, які перебувають на обліку потребуючих поліпшення житлових умов. За цим же Законом, 20 % коштів вказаних фондів перераховується до Державного приватизаційного житлового фонду, який створюється для фінансування житлового будівництва в регіонах з низьким рівнем забезпеченості громадян житлом та утворення резерву коштів для забезпечення гарантії прав на безкоштовне державне житло новонароджених громадян України.

Законодавство України передбачає формування позабюджетних фондів місцевих Рад для фінансування шляхових робіт. Так, ст. 4 Закону "Про джерела фінансування шляхового господарства України" від 18 березня 1991 р. встановлює, що промислові, транспортні, будівельні та інші підприємства, колгоспи, радгоспи, кооперативи і господарські організації незалежно від відомчої підпорядкованості та форм власності відраховують кошти на шляхові роботи у розмірі від 0,4 до 0,8 % обсягу виробництва продукції та виконуваних робіт (послуг), а заготівельні, торговельні (у тому числі оптові) та постачальницько-збутові організації – у розмірі від 0,03 до 0,06 % річного обороту (без обороту по громадському харчуванню). Згідно із законом конкретний розмір відрахувань, що надходять відповідно до цієї статті на розвиток шляхів загального користування в Автономній Республіці Крим і областях, а також напрямки їх використання визначаються Верховною Радою Кримської автономії та обласними Радами.

Відповідно до законодавства України місцеві Ради утворюють також цільові позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища. Ст. 46 Закону УРСР "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. встановила надходження платежів за забруднення навколишнього природного середовища до позабюджетних фондів його охорони, місцевих Рад базового рівня, Автономної Республіки Крим та обласних Рад. У розмірі 70 % ці платежі надходять до Рад базового рівня, 20 % – Автономної Республіки Крим і обласних Рад, 10 % – до Державного позабюджетного фонду охорони навколишнього природного середовища. Існує цілий ряд інших територіальних позабюджетних фондів.

На місцевому рівні також функціонують регіональні відділення Державного інноваційного фонду та місцеві підрозділи Пенсійного фонду, фонду соціального страхування, інших державних цільових позабюджетних фондів.

Досвід формування позабюджетних фондів та цільових фондів місцевих органів влади в Україні засвідчує наявність багатьох нерозв'язаних проблем як в законодавстві, так і в сфері його реалізації. Численними стали факти, коли органи місцевого самоврядування спрямовують до позабюджетних фондів кошти, які мають надходити до бюджету або не передбачені законодавством. Дуже слабким залишається контроль за законністю використання цих коштів. На загальнодержавному рівні слід розробити типові положення про ці фонди. У той же час не можна погодитись з пропозиціями щодо їх ліквідації, бо це суттєво обмежило б фінансові можливості органів місцевого самоврядування.

Правова база, яка регламентує діяльність численних позабюджетних цільових фондів, потребує систематизації та уточнення. Слід також чітко визначити й розмежувати компетенцію місцевих Рад різних рівнів і держави в сфері управління територіальними відділеннями державних позабюджетних фондів та місцевими позабюджетними фондами.

Ухвалення нової редакції Закону "Про бюджетну систему України" і встановлення ним порядку, згідно з яким позабюджетні фонди можуть утворюватися лише за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, обумовлює необхідність нового визначення джерел їх формування в законодавстві про місцеве самоврядування.

### 3.2. ВАЛЮТНІ ФОНДИ

Законодавство колишнього СРСР забороняло місцевим органам влади мати власні валютні фонди і встановлювало державну валютну монополію. Після запровадження в Україні права на валютні фонди місцевих Рад у 1990 р. порядок їх формування змінювався тричі.

Право на формування валютних фондів місцевих Рад було встановлено Законом "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" у

1990 р. Ст. 16 цього Закону визначила джерела, за рахунок яких місцеві Ради формують свої валютні фонди. Це: відрахування за стабільними довгостроковими нормативами від валютної виручки підприємств (об'єднань), організацій і установ, розташованих на території Ради, які встановлюються законодавством України; доходи від зовнішньоекономічної діяльності самої місцевої Ради; добровільні внески і пожертвування юридичних осіб та громадян; надходження від реалізації товарів, робіт (послуг) іноземним юридичним особам і громадянам тощо.

За цим законом, валютні фонди знаходяться на спеціальних рахунках в установах банків і витрачаються за рішенням відповідної місцевої Ради. Визначено також, що ці кошти не підлягають вилученню.

Ухвалений у 1992 р. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" у ст. 14 підтвердив повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування валютних фондів. Джерела їх формування залишились незмінними.

Спеціальним законодавством України визначено порядок формування валютних фондів органів місцевого самоврядування. Закон УРСР "Про зовнішньоекономічну діяльність", прийнятий у квітні 1991 р., у ст. 12 проголосив, що на території України запроваджується обов'язковий розподіл виручки в іноземній валюті від зовнішньоекономічної діяльності між валютними фондами суб'єктів цієї діяльності та Державним валютним фондом України і валютними фондами місцевих Рад. Визначено обов'язковий розподіл виручки в іноземній валюті від зовнішньоекономічної діяльності всіх її суб'єктів, які мають постійне місцезнаходження або місце проживання на території України. Запроваджено порядок розподілу валюти на основі стабільних п'ятирічних нормативів, що встановлювались Верховною Радою УРСР за поданням тогочасної Ради Міністрів.

Визначено також, що в разі підпорядкування кільком місцевим Радам території постійного місцезнаходження або проживання суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, він передає 2/3 суми, призначеної для валютного фонду, місцевій Раді базового рівня і 1/3 – Раді вищого

рівня. Базовими, згідно з законодавством, вважались міські, сільські і селищні Ради. За кошти, які передаються до Державного валютного фонду і валютних фондів місцевих Рад, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності одержують з відповідного бюджету компенсацію у прийнятій на території України валюті за спеціальним курсом, встановленим Національним банком. В Україні було заборонено створення без відповідного дозволу, крім Державного та валютних фондів місцевих Рад, інших валютних фондів, до яких суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності передають частину своєї виручки.

Функції обов'язкового розподілу валюти покладались на відповідні банківські установи, де розміщені валютні рахунки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Актами, які визначили новий порядок формування валютних фондів місцевих Рад, стали постанови Верховної Ради України "Про формування валютних фондів України у 1992 р." від 5 лютого 1992 р. та "Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України від 5 лютого 1992 р. "Про формування валютних фондів України у 1992 р." від 12 травня 1992 р. Встановлено, що суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності сплачують податок на валютну виручку як до Державного валютного фонду, так і до валютних фондів місцевих Рад. Що стосується останніх, то ставка цього податку складає 5 % від валютної виручки. Розподіл цього податку між різними рівнями Рад здійснювався за ст. 12 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність". Тобто 2/3 цієї суми надходило до валютних фондів базового рівня, а решта – до валютних фондів обласних і районних Рад.

Черговий раз новий порядок формування валютних фондів місцевих Рад передбачив Декрет Кабінету Міністрів № 15-93 "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19 лютого 1993 р. Скасовано порядок, за яким валютні фонди місцевих Рад формуються на основі валютного податку. Також зупинено дію ст. 14 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" в частині формування валютних фондів місцевих Рад за рахунок відрахувань за стабільними довгочасними нормативами від валютної

виручки підприємств (об'єднань), організацій і установ, розташованих на відповідній території. Замість цього, ст. 14 Декрету Кабінету Міністрів запроваджує порядок, згідно з яким Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих Рад формують відповідно Республіканський (Автономної Республіки Крим) і місцеві валютні фонди шляхом покупки іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за рахунок коштів відповідних бюджетів в межах, затверджених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими Радами. Збережені й інші джерела формування валютних фондів місцевих Рад, передбачені законодавством України.

Згідно з декретом зупинялась дія статей Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність", які передбачали затвердження нормативів обов'язкового розподілу валютної виручки між державою і місцевими Радами.

Практика формування та використання місцевими Радами валютних фондів виявила ряд проблем, які потребують свого вирішення. Ось лише одна з них. Кошти валютних фондів місцевого самоврядування витрачаються в основному на соціальні цілі та розвиток міського господарства. Враховуючи це, доцільно звільнити їх від обов'язкового продажу 50 % своєї виручки на міжбанківському валютному ринку України. Діючі правові норми у цій сфері (Декрет Кабінету Міністрів України № 16-93 від 19 лютого 1993 р. "Про тимчасовий порядок використання надходжень в іноземній валюті") нині фактично прирівнюють органи місцевого самоврядування до підприємств та інших господарських організацій, які зобов'язані обов'язково продавати 50 % своєї валютної виручки на цьому ринку.

### III. МІЖБЮДЖЕТНІ ВЗАЄМОВІДНОСИНИ

Модель міжбюджетних взаємовідносин у будь-якій державі базується на існуючому державному та територіальному устроєві. Міжбюджетні взаємовідносини є також інструментом організації влади і місцевого самоврядування, розподілу компетенції між “центром” та територіями.

Історично склалося так, що міжбюджетні відносини в Україні будуються на принципах бюджетного унітаризму. Починаючи з 1938 р. і до 1990 р., місцеві бюджети України згідно з законодавством колишнього СРСР були складовою частиною відповідно до Державних бюджетів УРСР і Державного бюджету Радянського Союзу.

Після ухвалення Україною у 1990 р. законодавства з питань організації місцевого самоврядування було проголошено принцип самостійності місцевих бюджетів. Закон 1990 р. “Про бюджетну систему Української РСР” встановив, що кожна обласна, міська, районна, селищна, сільська Рада має самостійний бюджет. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. у ст. 10 визначив, що бюджети місцевого самоврядування не включаються до інших місцевих бюджетів, а також до Державного бюджету України.

Ще у 1990 р. бюджетне законодавство України встановило, що основу самостійності бюджетів становлять власні та закріплені законом доходи по всіх складових бюджетної системи. Принцип самостійності бюджетів закріплений також Законом “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р. (ст. 4).

Проголошення принципу самостійності місцевих бюджетів і забезпечення його на практиці – це різні речі. У 1990–1995 рр. реальних умов самостійності місцевих бюджетів в Україні створити не вдалося.

Міжбюджетні відносини в Україні включають такі основні елементи, як власні, закріплені та регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, дотації, субвенції, субсидії, внески до Державного бюджету України, бюджетні позички, міжбюджетні взаєморозрахунки.



**Власні доходи** – це доходи, які належать місцевому органу влади, формуються на підвідомчій йому території на основі рішень цього органу. Перелік власних доходів в Україні законодавчо не визначений. В практиці міжбюджетних взаємовідносин “власні доходи” об’єднуються з поняттям “закріплені доходи”.

**Закріплені доходи** – це доходи, які повністю або певною частиною на довгостроковій основі закріплюються за тим чи іншим бюджетом.

Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів України визначається законодавством. Закон “Про бюджетну систему Української РСР” від 5 грудня 1995 р. визначив перелік закріплених доходів відповідно до місцевих бюджетів взагалі. Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” встановив перелік закріплених доходів бюджетів органів місцевого самоврядування базового рівня (міст, сіл і селищ). Цей перелік підтверджується і новою редакцією Закону про місцеве самоврядування у 1992 р. Спроба визначити перелік закріплених доходів кожної із ланок бюджетної системи вперше зроблена, на жаль, не зовсім вдало у Законі “Про бюджетну систему України” у 1995 р.

**Регульовані доходи** – це доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України. Перелік регульованих доходів визначається законодавством України про бюджетну систему і про місцеві органи влади.

Уточнення переліку регульованих доходів здійснюється в процесі ухвалення щорічних законів про Державний бюджет України.

**Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів** встановлюють (у %) пропорції розподілу цих доходів між різними рівнями бюджетної системи. Склалась певна практика регулювання бюджетних доходів. На державному рівні встановлюються нормативи розподілу доходів між Державним бюджетом України і бюджетами областей, міст Києва та Севастополя.

Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів областей, міст Києва та Севастополя розраховуються Міністерством фінансів України і за поданням

Президента України щорічно затверджуються Верховною Радою у Законі України про Державний бюджет.

У межах переданої Автономній Республіці Крим, областям, містам Києву та Севастополю частки регульованих доходів здійснюється їх подальший розподіл між іншими ланками бюджетної системи. Ця частка в свою чергу розподіляється між Республіканським бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними і міськими, міст Києва та Севастополя бюджетами і бюджетами міст республіканського підпорядкування, районів Автономної Республіки Крим, міст обласного підпорядкування, районів, районів у містах Києві та Севастополі.

Нормативи відрахувань до бюджетів міст республіканського підпорядкування, районів Автономної Республіки Крим, міст обласного підпорядкування, районів, районів у містах Києві та Севастополі затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними Радами, Київською та Севастопольською міськими Радами.

Частка регульованих доходів, що передана бюджетам міст республіканського підпорядкування, районам Автономної Республіки Крим, містам обласного підпорядкування, районам, – підлягає подальшому перерозподілу. Визначається пропорція розподілу цієї частки між бюджетами міст республіканського підпорядкування, районів Автономної Республіки Крим, міст обласного підпорядкування, районів і бюджетами районів у містах, міст районного підпорядкування, сільських і селищних Рад.

Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів районів у містах, міст районного підпорядкування, сільських і селищних Рад затверджуються відповідними міськими і районними Радами.

Закон “Про бюджетну систему України” у редакції 1995 р. дещо інакше визначив характер регулювання бюджетних доходів. Зокрема, згідно зі ст. 16, подальшому перерозподілу підлягають доходи, закріплені за бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Дотації, субсидії і субвенції як елементи міжбюджетних відносин є інструментами регулювання доходів місцевих бюджетів. Вони можуть надаватися з Державного

бюджету України бюджетам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. З Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів (міст Києва та Севастополя) дотації, субсидії і субвенції можуть надаватися бюджетам міст республіканського підпорядкування, районам Автономної Республіки Крим, бюджетам міст обласного підпорядкування, районів, районів у містах Києві та Севастополі. Бюджети сільських, селищних Рад, міських Рад міст районного підпорядкування, районних Рад у містах можуть отримувати дотації, субсидії і субвенції відповідно з районних та міських бюджетів. У 1995 р. в Україні внесено зміни до переліку регуляторів міжбюджетних відносин.

Закон "Про бюджетну систему України" не передбачив існування в Україні такого інструменту регулювання доходів місцевих бюджетів, як субсидії.

Внески до Державного бюджету України – кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями до Держбюджету в обсягах, визначених Законом "Про Державний бюджет України" на поточний рік. Як інструмент міжбюджетних взаємовідносин використовуються з 1994 р. В Україні відсутня будь-яка правова база, що регламентує порядок застосування цього інструменту міжбюджетних взаємовідносин.

Бюджетні позички надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам для покриття тимчасових касових розривів в процесі їх виконання; вони підлягають поверненню протягом поточного бюджетного року. З місцевих бюджетів вищого територіального рівня можуть надаватися відповідні позички органам влади територій нижчого рівня.

Міжбюджетні взаєморозрахунки як елемент міжбюджетних відносин є інструментом перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи в процесі виконання Державного і місцевих бюджетів.

Свої особливості є у взаємовідносинах Державного бюджету України і бюджету Автономної Республіки Крим. У 1993–1994 рр. міжбюджетні відносини України та автономії регулювались договором між Кабінетом Міністрів України і Урядом Автономної Республіки Крим. Проте

бюджетне законодавство України цієї форми міжбюджетних взаємовідносин не передбачало. Вперше вона запроваджена Законом України "Про Державний бюджет на 1995 р.", згідно з яким у 1995 р. взаємовідносини між Державним бюджетом України і бюджетом Автономної Республіки Крим здійснюються на основі договору.

Нові форми міжбюджетних взаємовідносин передбачила Конституція України стосовно обласних та районних бюджетів. З Конституції витікає потреба правової регламентації взаємовідносин Державного бюджету України і Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

Стосовно обласних та районних бюджетів Конституція передбачила такі інструменти міжбюджетних взаємовідносин як кошти Державного бюджету на формування обласних та районних бюджетів та кошти місцевих бюджетів, які залучаються до обласних і районних бюджетів на договірних засадах. В ст. 143 Конституції передбачений і такий інструмент, як кошти обласних і районних бюджетів для розподілу між територіальними громадами. Механізм використання цих інструментів потребує з'ясування.

Закон "Про бюджетну систему України" у редакції 1995 р. не закріплює такої форми міжбюджетних взаємовідносин, як бюджетний договір між Кабінетом Міністрів України і Урядом Автономної Республіки Крим. Не застосовувалася ця форма міжбюджетних взаємовідносин і у Законі "Про Державний бюджет України на 1996 р."

Міжбюджетні взаємовідносини в Україні знаходяться в процесі реформування. Найбільш перспективним напрямком є розвиток принципів бюджетного унітаризму з використанням елементів бюджетної децентралізації. У цій сфері необхідна правова регламентація. Особливе значення має розробка та ухвалення Закону України "Про фінансове вирівнювання, який покликаний детально регламентувати міжбюджетні взаємовідносини".

## IV. КОМУНАЛЬНИЙ КРЕДИТ В УКРАЇНІ

З початку 90-х рр. в Україні формується інститут комунального кредиту. Практика становлення комунального кредиту в Україні у 1990–1997 рр. була пов'язана з використанням двох форм цього кредиту. В Україні поступово розвивався кредит у формі комунальних облігаційних позик та комерційний банківський комунальний кредит.

Органи місцевого самоврядування згідно з законодавством України можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах. Це право вони отримали в 1990 р. згідно зі ст. 18 Закону “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”. Для місцевих Рад та органів територіального громадського самоврядування, які є юридичними особами, було встановлено право користуватися на договірних засадах кредитами на виробничі та соціальні цілі, а також вкладати свої ресурси у створення і діяльність фінансово-кредитних та комерційних установ на акціонерній або пайовій основі.

Прийнятий у 1992 р. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” обмежив повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. У ньому не підтверджене право органів місцевого самоврядування вкладати свої ресурси у створення і діяльність фінансово-кредитних та комерційних установ на акціонерній або пайовій основі. Що стосується інших прав, наданих місцевим Радам у цій сфері, то у новому Законі вони зберігаються. Обидва законодавчих акта передбачили право випуску органами місцевого самоврядування місцевих позик і грошово-речових лотерей, а також проведення аукціонів. Кошти, одержані від цих заходів, зараховуються до їх позабюджетних фондів.

Участь місцевих Рад у фінансово-кредитних відносинах регламентується також у Законі “Про бюджетну систему України” 1995 р.

Ст. 12 цього Закону визначила, що надходження від внутрішніх позик і грошово-речових лотерей, які проводяться за рішеннями відповідних Рад, зараховуються до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, Київ-

ського та Севастопольського міських бюджетів. Згідно із Законом до цих бюджетів зараховуються також дивіденди від акцій і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня.

Ст. 21 Закону “Про бюджетну систему України” встановлює порядок регламентації розміру місцевих позик. Визначено, що розмір внутрішніх республіканських позик Автономної Республіки Крим встановлюється Верховною Радою цієї республіки, а внутрішніх місцевих позик – обласними та міськими Радами. Це здійснюється під час затвердження Радами відповідних бюджетів і уточнюється при внесенні змін і доповнень до них. Загальний обсяг випущених внутрішніх позик регулює Верховна Рада України в межах визначеного законом внутрішнього державного боргу.

Органи місцевого самоврядування України, комунальні підприємства вже користуються наданими їм правами в сфері фінансово-кредитних відносин. За рахунок цього вони мобілізують додаткові ресурси для розв’язання невідкладних соціально-економічних проблем.

Рішення про випуск внутрішньої місцевої позики на суму 5 трлн. 132 млрд. крб. ухвалила Київська міська Рада. Емітентом є комітет економіки міськвиконкому під гарантії фінансового управління цього виконавчого комітету. Випуск позики здійснюється у безготівковій формі. Номінальна вартість однієї облигації – 50 млн. крб. Термін випуску облигацій – з 1 липня 1995 р. по 1 липня 1996 р. Облигації розміщуються серед юридичних осіб. Їх погашення здійснюється через 3–6 місяців. У міськвиконкомі створено комісію з питань цінних паперів. Отримані від позики кошти місто спрямовує на житлове будівництво і будівництво метрополітену.

З 1 липня 1995 р. свої цільові житлові облигації (ЦЖО) почала випускати Київська державна комунальна будівельна корпорація “Київміськбуд”. Обсяг емісії складає 1 трлн. 388 млрд. крб. Власники облигацій у період 1 липня 1996 р. – 15 березня 1997 р. стануть власниками житла. Київський міськвиконком затвердив положення “Про порядок передачі власникам житлових облигацій квартир,

які споруджені корпорацією "Київміськбуд". Договір купівлі-продажу підписується у разі володіння 100 % акцій, необхідних для купівлі відповідної квартири. Вартість загальної площі житла оцінено у 30 млн. крб. за 1 м<sup>2</sup>. Вартість однієї акції дорівнює вартості 0,1 м<sup>2</sup> загальної житлової площі. Відсотки за облігаціями не виплачуються.

За отримані в результаті позики кошти буде збудовано 6 будинків загальною площею 46273 м<sup>2</sup>.

У Дніпропетровську випущена перша в місті муніципальна позика на 2 трлн. 100 млрд. крб. Емітент – міськрада. Термін позики – з 1 липня 1995 р. до 30 червня 1998 р. Позика розміщується під гарантію приватизації об'єктів комунальної власності. По суті, це новий спосіб приватизації.

Випуск облігацій здійснюється номіналом в 1, 10 і 100 млн. крб. Облігації випускаються у безготівковій формі. Їх власниками можуть бути юридичні і фізичні особи.

Приватизація об'єктів комунальної власності здійснюється лише в разі виплати покупцем не менше 40 % початкової вартості об'єкта вказаними облігаціями. При виплаті облігаціями 50 % вартості об'єкта покупець отримує право на виплату залишку вартості у кредит терміном 3 місяці. Якщо ж облігаціями сплачено 75 % вартості, покупець має право на тримісячну відстрочку при оплаті залишку вартості об'єкта.

Прибуток власників облігацій очікується на 10 % більшим, ніж той, що дали б аналогічні кошти, вкладені в Ощадний банк.

Одеський облвиконком у 1995 р. ухвалив рішення про випуск державних продовольчих сертифікатів як засобу фінансування закупівель урожаю. Згідно з ним сертифікати продаються фізичним і юридичним особам, а їх власники отримують право власності на відповідну частку врожаю 1995 р.

У 1996 р. облігаційну позику розмістив Запорізький міськвиконком з метою залучення коштів для розвитку комунальних мереж та газифікації міста. Облігації випускаються трьома серіями строком на 12 місяців у безготівковій формі у вигляді запису на рахунках ДЕПО

Генерального Агента. Генеральним Агентом Емітента є комерційний акціонерний банк "Слав'янський". Обсяг емісії першої серії позики строком з 1 липня 1996 р. по 31 липня 1996 р. склав 3 млн. грн.

Облігацію міської позики терміном з 1 грудня 1995 р. по 31 грудня 1996 р. розмістив Харківський міськвиконком. Загальний обсяг позики склав 150 млрд. крб. Облігації місцевої позики випускались у вигляді цінних паперів на пред'явника і мали вільний обіг на ринку цінних паперів. Кошти від позики були спрямовані на розвиток альтернативних перевезень пасажирів міським транспортом на комерційних засадах. Генеральним Агентом по обслуговуванню позики був призначений комерційний банк "Грант".

У 1996 р. облігації міської житлової позики випустив Маріупольський міськвиконком строком грудень 1996 р. – липень 1998 р.

Облігації випускаються у вигляді цільових безпроцентних майнових облігацій на пред'явника. Загальний обсяг емісії – 5 млн. грн. Номінальна вартість облігації 50 грн. Облігації виготовляються у вигляді бланків спеціального зразка. Кожна облігація підтверджує право її власника на отримання 0,1 м<sup>2</sup> загальної площі житла. Уповноваженою особою по позиці призначена інвестиційна компанія "Афіна".

Міську житлову позику у 1995 р. розмістив Донецький міськвиконком загальним обсягом 500 млрд. крб. Вартість облігації 5 млн. крб. Власник однієї облігації має право на 0,1 м<sup>2</sup> загальної площі житла. Облігація випускається з 15 листопада 1995 р. по 31 травня 1997 р.

Міську позику у 1996 р. випустив Львівський міськвиконком загальним обсягом 620 млрд. крб. Мета позики – мобілізація коштів на будівництво житла. Позику випускається терміном з квітня 1996 р. до червня 1998 р., у формі процентних облігацій у вигляді записів на електронних носіях. Функції реєстратора покладені на Львівську філію Української міжбанківської валютної біржі.

В окремих містах комунальні підприємства об'єднують свої зусилля з комерційними структурами в сфері розміщення цільових позик. Так, у Дніпропетровську розроблено



муніципальну житлову програму “Ваш дім”, яка передбачає залучення коштів населення. Домобудівний комбінат і обласне управління Ощадбанку України разом із ФК “Ельф” випускають для реалізації житлові векселі. Номінальна вартість векселя – 15 дол., що еквівалентно ціні 0,1 м<sup>2</sup> житлової площі. Власники векселів згідно з програмою мають стати власниками квартир.

У ряді міст України поширюється практика проведення аукціонів на право довгострокової оренди міських земель. Їх вже проводили у Харкові, Львові, Чернігові, Миколаєві, Одесі. У травні 1995 р. Київська міська Рада затвердила положення “Про оренду і проведення аукціонів у Києві з продажу права довгострокової оренди земельних ділянок”. Подібну практику слід поширювати, оскільки для цього створені відповідні технічні і правові передумови. Кабінет Міністрів України у постанові № 213 від 23 березня 1995 р. затвердив (щоправда, лише тимчасову) методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів.

За станом на I півріччя 1995 р. від земельних аукціонів Харків отримав 400 тис. дол., Одеса – 127 тис., Чернігів – 49 тис.

Що стосується комунального банківського кредиту, то банківськими позиками користуються лише окремі міста. Банківський кредит залишається дуже дорогим і органи місцевого самоврядування не можуть ним користуватися.

Практика реальної участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах поширюється. Разом з тим, можливості органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації фінансово-кредитних ресурсів поки що обмежуються діючим законодавством України. Для їх розширення органам місцевого самоврядування України в першу чергу слід надати право створювати муніципальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Подібне право існує в багатьох розвинених країнах, мають його і органи місцевого самоврядування Російської Федерації на підставі Федерального Закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації”, прийнятого Державною Думою 16 червня 1995 р.

Враховуючи це, у новому Законі “Про місцеве само-

врядування” слід передбачити право місцевих Рад на створення муніципальних банків та інших фінансово-кредитних установ. Доцільно також внести відповідні зміни і в банківське законодавство України, згідно з яким, крім вже існуючих, до банківської системи України входитимуть і муніципальні банки, які можуть створюватися органами місцевого самоврядування та підприємствами і організаціями, що перебувають у комунальній власності. Муніципальні банки повинні сприяти діяльності органів місцевого самоврядування, розв’язанню соціально-економічних проблем міст та зміцненню їх інфраструктури.

У деяких містах України вже відшукуються можливості створення таких банків. Так, Харківський міськвиконком затвердив програму переходу до централізованого банківського обслуговування міського господарства. Зосередження коштів міських служб і підприємств комунальної власності в одному банку уможливить більш ефективно їх використання. З цією метою Головне управління економічного розвитку міськвиконкому провело серед комерційних банків конкурс на право централізованого обслуговування міськвиконкому і підприємств міського господарства, які фінансуються з бюджету. Перемогу одержали банки “Граніт” і “Регіон-банк”. З ними міськвиконком підписав угоду щодо здійснення централізованого банківського обслуговування. Доцільно створити спеціальний державний банк комунального кредиту. Такі банки є у Франції, Німеччині, Італії, Бельгії та інших країнах.

Потребують вирішення й інші правові проблеми участі місцевих самоврядувань у фінансово-кредитних відносинах. Слід розробити правові основи регламентування меж муніципальної заборгованості, механізм відповідальності (включаючи і майнову) місцевих самоврядувань. Державний внутрішній борг при цьому повинен мати дві складові: борг Уряду і борг місцевих органів влади.

Розвиток комунального кредиту має стратегічно важливе значення для економіки України. Це сьогодні, по суті, єдине джерело інвестицій місцевої влади.

## V. МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ В УКРАЇНІ

Історія визискування місцевих податків в Україні починається ще з часів Київської Русі та її міських самоврядних громад. Міські громади Київської Русі, як й інших середньовічних європейських держав, встановлювали збори з населення, які можна вважати прообразом місцевих податків і які спрямовувались на розв'язання найважливіших громадських проблем у містах.

Важливим етапом становлення системи місцевих податків в Європі було утвердження інституту місцевого самоврядування буржуазної епохи. Ці процеси поширились і на Російську імперію та українські землі, які на той час перебували у її складі. Після земської реформи 1864 р. в Росії у Катеринославській, Полтавській, Таврійській, Харківській, Херсонській, Чернігівській губерніях, що поділяли українські землі, а в цілому у 34 губерніях імперії було створено органи місцевого самоврядування – земства. На правобережних українських землях у Київській, Волинській і Подільській губерніях земства були створені у 1911 р. Вони отримали право на встановлення місцевих податків – земських зборів, якими оподатковувалось нерухоме майно в містах і повітах. Об'єктами оподаткування були земля, житлові будинки, виробничі і торговельні приміщення та інші споруди. Крім нерухомого майна, оподатковувались свідоцтва на промислову продукцію та патенти заводів з виробництва напоїв. До земських зборів відносились акцизи на заклади з продажу напоїв і трактири в міських поселеннях, судове мито, збори за користування переправами, шляхами та інші. Законом було визначено максимальні ставки, в межах яких земства самостійно встановлювали земські збори. Так, збори із свідоцтв на промислову продукцію не могли перевищувати 10–15 % її ціни, патентний збір – 25 % виручки від реалізації, збір з трактиру 15–60 руб. з кожного закладу.

Що стосується нерухомого майна, то розміри земських зборів з нього встановлювалися земствами самостійно. З цієї метою було створено повітові, а згодом і губернські оціночні комісії, які займалися вартісною оцінкою нерухомого майна та визначенням розмірів зборів.

Перелік земських зборів розроблявся земською управою і затверджувався земськими зборами – представницьким органом місцевого самоврядування. Земські збори були основним джерелом доходів земств – за їх рахунок формувалось майже 70 % доходної частини їх бюджету. В свою чергу, дві третини земських зборів надходили від оподаткування нерухомого майна і землі.

Губернатор, як представник центральної влади в губернії, контролював здійснення земством свого права на самооподаткування. Він мав право зупинити дію рішення земських зборів з питань місцевого оподаткування у випадку порушення земством законодавства або ігнорування ним місцевих і державних інтересів. Щодо останніх, то факти їх порушення встановлювалися на досить суб'єктивній основі.

В 90-ті рр. XIX ст. повноваження земств суттєво обмежуються. Губернатори отримали право контролю над діяльністю земств не тільки щодо законності їх рішень, але й доцільності. У Законі від 12 червня 1900 р. обмежено повноваження земств щодо оподаткування. Губернатори отримали право затверджувати кошториси земств при збільшенні ставок земських зборів. Встановлювалося, що ставки оподаткування нерухомості не можуть збільшуватись більше, ніж 3 % на рік. Після прийняття вказаного закону губернатор міг визнати недоцільним введення земством тих чи інших земських зборів. При цьому земство могло звернутись до міністрів внутрішніх справ і фінансів, які протягом трьох місяців приймали рішення, і в разі їх згоди земські збори вступали в дію.

Закон передбачав й інше. Якщо міністри внутрішніх справ і фінансів визнають необхідними ті чи інші статті витрат земства, а земські збори, за рахунок яких вони фінансуються, кваліфікують їх як обтяжливі для населення, то у цьому випадку земство має отримати допомогу за рахунок цих міністерств. Вказаним законом земства були увільнені від необхідності фінансування ряду статей витрат, пов'язаних з державними потребами.

Земства не мали власного податкового апарату. Земські збори, як і державні податки, стягувало державне казначейство, яке також ділило податкові надходження на скарбничі і земські. “Хронічною хворобою” при застосуванні

земських зборів була їх неповна сплата. У кінці 90-х рр. XIX ст. недоїмки земських зборів мали всі 34 губернські і 367 повітових земства.

Крім зборів земства встановлювали і земські повинності, які, на відміну від перших, мали цільовий характер. Кожен вид таких платежів використовувався для фінансування конкретних витрат. Земські повинності забезпечували фінансування місцевої поліції, лікарень, шкіл, пожежної охорони та інших цільових витрат. Земські повинності забезпечувались у грошовій і натуральній формах. Натуральні були пов'язані з обов'язками щодо ремонту доріг, мостів, поштового забезпечення, утримання військових частин та інших державних служб. Частина земських повинностей встановлювалась не земствами, а державою.

Земські збори і повинності були скасовані у 1917–1918 рр. після ліквідації російськими й українськими більшовиками земського місцевого самоврядування.

У Українській Народній Республіці доби Центральної Ради були здійснені спроби українізації земського місцевого оподаткування. В Радянській Україні у 20-ті рр. в умовах НЕПу було прийнято ряд актів, які регламентували місцеве оподаткування. У 1925 р. Постановою ВЦВКУ було введено в дію “Тимчасове положення про місцеві фінанси УСРР”, яке визначило перелік місцевих податків і зборів, що застосовуються в Україні. 27 вересня 1925 р. була ухвалена Постанова ВЦВКУ і РНК УСРР “Про місцеві податки і збори”, яка встановила детальний перелік місцевих податків і зборів та порядок їх застосування. 2 січня 1928 р. ті ж органи влади України прийняли Постанову “Про самообкладання людної для задоволення їх громадських потреб”, якою був регламентований порядок самооподаткування в Україні. У цей період Україна мала значну автономію в СРСР в частині місцевого оподаткування.

В Радянській Росії першим правовим актом, який передбачив місцеві податки і збори, стало “Положення про грошові засоби і витрати місцевих Рад”, прийняте 3 грудня 1918 р. Декрет ВЦВК і Раднаркому Росії від 9 грудня того ж року передбачав право місцевих Рад на встановлення 24-х видів місцевих податків і зборів, п'ятнадцять з яких могли встановлюватись у містах.

місцевих податків з об'єктів, що не оподатковувались у загальносоюзних масштабах. Прийняте після цього Постановою ВЦВКУ "Положення про місцеві фінанси УСРР", яке було введене в дію з 1 жовтня 1926 р., додатково передбачило 14 місцевих податків і зборів, що стягувались в Україні, крім передбачених союзним законодавством.

У 30-ті рр. права України у сфері місцевого оподаткування фактично ліквідовуються. Ці, як і інші податки, починають регламентуватися виключно союзним законодавством.

Правова база місцевого оподаткування в СРСР змінюється в ході податкової реформи 1930–1932 рр. Її результатом стало подальше звуження повноважень місцевих органів в цій та інших сферах управління. Перелік місцевих податків включав лише два їх види: податок з будов і земельну ренту.

10 квітня 1942 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ "Про місцеві податки і збори", згідно з яким були встановлені наступні їх види: податок з будов, земельна рента, збір з власників транспортних засобів, разовий збір на колгоспних ринках. Місцеві Ради отримали право надавати пільги на місцеві податки або не запроваджувати їх зовсім.

Останнім союзним актом щодо місцевих податків став Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 січня 1981 р. "Про місцеві податки і збори", згідно з яким було встановлено три загальносоюзних місцевих податки – з власників будов, земельний податок та податок з власників транспортних засобів.

Відповідно до цього Указу певні повноваження в сфері місцевого оподаткування були надані союзним республікам. Вони отримали право за законами або указами Президій Верховних Рад запроваджувати місцеві збори з громадян за надання їм послуг, пов'язаних з організацією туризму, відпочинку та екскурсій, рибальством і мисливством, а також за інші види послуг для часткової компенсації

витрат на ці цілі. Згідно з Указом Президіям Верховних Рад союзних республік доручалось встановлювати розміри, порядок обрахування і стягування разового збору на колгоспних ринках. Встановлювалось, що ці кошти мали повністю спрямовуватись на будівництво, розширення, благоустрій та експлуатацію колгоспних ринків.

Цим же Указом був визначений порядок проведення самооподаткування сільського населення, згідно з яким таке самооподаткування мало здійснюватися на основі законодавчих актів, які приймаються союзними республіками. При цьому встановлювались загальносоюзні розміри платежів по самооподаткуванню: на одне господарство вони не повинні були перевищувати чотирьох карбованців на рік; для колгоспників, службовців, робітників, пенсіонерів, інвалідів та деяких інших категорій населення розмір самооподаткування населення не повинен був перевищувати двох карбованців на рік.

Указ Президії Верховної Ради СРСР був введений в дію з 1 липня 1981 р., а стосовно самооподаткування сільського населення відповідні положення вступили в дію 1 січня 1984 р. На підставі цього Указу було затверджено Положення "Про місцеві податки і збори", пункт 28 якого встановив його застосування на основі інструкції, затвердженої Міністерством фінансів СРСР.

На підставі перелічених актів у 80-ті рр. були прийняті правові документи з питань місцевого оподаткування в Україні. Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 29 червня 1981 р. було встановлено разовий збір на колгоспних ринках.

23 квітня 1984 р. був ухвалений Указ Президії Верховної Ради УРСР "Про самооподаткування сільського населення", відповідно до якого встановлений наступний порядок самооподаткування сільського населення. Рішення про його запровадження приймає схід села більшістю голосів осіб, яким виповнилося 18 років; кошторис витрат і доходів з самооподаткування затверджує сільська Рада, а декілька сільських Рад отримують право об'єднувати кошти від самооподаткування за власними рішеннями для здійснення спільних заходів. Встановлено також, що кошти від самооподаткування зараховуються до поточного

рахунку сільської Ради і не включаються до її бюджету, а витрачаються на заходи, затверджені сільськими зборами. Указ надав право виконавчим комітетам районних Рад, виконкомам райрад в містах скасовувати рішення про самооподаткування у разі порушення законодавства. Цей Указ набрав чинності 1 січня 1984 р.

Рада Міністрів УРСР у Постанові "Про встановлення примірного переліку заходів, на які можуть витрачатися кошти самооподаткування" регламентувала порядок використання доходів, отриманих від самооподаткування. Згідно з нею кошти витрачаються на будівництво і ремонт клубів, бібліотек, шкіл, лікарень, фельдшерсько-акушерських пунктів і придбання господарського інвентарю для них, на будівництво та ремонт житлових будинків при школах, автомобільних шляхів, мостів, колодязів, громадських лазень, на благоустрій та радіофікацію сіл, упорядкування кладовищ.

У 80-ті рр. Рада Міністрів УРСР прийняла ще дві постанови, пов'язані із справленням місцевих податків і зборів: "Про деякі питання, пов'язані із справленням місцевих податків" від 29 квітня 1981 р., де визначено пільги на місцеві податки та категорії громадян, яких вони стосуються, та "Про курортний збір з громадян, які прибувають на відпочинок до курортних місцевостей УРСР без путівок чи курсівок" від 22 вересня 1983 р., де визначено розміри курортного збору з осіб, які прибувають до курортної місцевості самостійно. Курортний збір стягувався відповідними місцевими Радами.

Новий етап застосування місцевих податків і зборів розпочався в Україні після проголошення нею незалежності. У Законі "Про місцеві Ради, місцеве та регіональне самоврядування" передбачено право місцевих Рад запроваджувати на своїй території місцеві податки і збори. Практика їх запровадження протягом 1991–1993 рр. пов'язана з неодноразовими правовими конфліктами між органами місцевого самоврядування і прокуратури, викликаними неврегульованістю цього питання у спеціальному законодавчому акті. Стара ж нормативна база не відповідала новим реаліям.

Питання місцевого оподаткування отримало вирішення



у Декреті Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р., за яким встановлено 17 місцевих податків і зборів. Серед них: готельний збір, ринковий збір, збір за парковку автомобілів, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах, збір з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, податок з реклами, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, комунальний податок, збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспортом, що прямує за кордон, збір за видачу дозволу на розміщення об’єктів торгівлі. У декреті визначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів та надання пільг до них, а також максимальні ставки місцевих податків і зборів.

17 червня 1993 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”, яким додатково запроваджується місцевий податок з продажу імпортованих товарів.

Крім вищезгаданих, місцеве оподаткування в Україні регламентується також Законом “Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР “Про систему оподаткування”, ухваленим 2 лютого 1994 р. Ним передбачено 16 місцевих податків і зборів (вилученню підлягали збір з власників собак та податок з продажу імпортованих товарів), що виявило певну суперечність між прийнятими законодавчими актами.

Практика застосування місцевих податків і зборів засвідчила, що їх використання в Україні поки що вкрай неефективне і вони своїх функцій не виконують. Так, у 1994 р. планувалося отримати від місцевих податків і зборів 10 трлн крб., що за планом трохи більше 2 % доходів консолідованого бюджету України і 4,8 % сукупних доходів місцевих бюджетів. Фактично ж було отримано 901,9 млрд крб. доходів від місцевих податків і зборів, що склало 9 % планової суми надходжень. Таким чином, реальні надходження від місцевих податків і зборів склали у консолідованому бюджеті 0,2 %, а їх частка в доходах місцевих бюджетів – 0,45 %. Одна з причин зриву плану

по місцевих податках і зборах у тому, що більше 6 тис. місцевих Рад у 1994 р. не запровадили на своїй території таких податків.

У 1995 р. заплановано отримати 11 трлн. крб. місцевих податків і зборів, що складає 0,55 % загальних доходів консолідованого бюджету України і 1,55 % сукупних доходів місцевих бюджетів. За рік отримано 12,5 трлн. крб. місцевих податків і зборів.

У 1996 р. було заплановано отримати 189,6 млн. грн. місцевих податків і зборів. Фактичні надходження склали 285,1 млн. грн. Це 0,95 % доходів зведеного бюджету України і 2,4 % сукупних доходів місцевих бюджетів.

Місцеві податки поки що формують незначну частину доходів місцевих бюджетів навіть у великих містах. У 1995 р. за їх рахунок місто Дніпропетровськ отримало трохи більше 3,1 % доходів, Донецьк – 1,3, Одеса – 4,8, Харків – 2,8, Київ – 1, Львів – 5,6 % доходів бюджету. Лідером у цьому плані є місто Хмельницький. У 1996 р. за рахунок цих податків у бюджеті міста сформовано 13 % доходів.

Підвищення ролі місцевих податків і збільшення частки доходів за їх рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів, розширення їх фінансової автономії. Ефективне використання інституту місцевих податків і зборів є важливим інструментом зміцнення всієї фінансової системи України.

• Це не може бути одноразовим актом. Становлення системи місцевого оподаткування в Україні може стати наслідком змін в соціально-економічній системі держави, в першу чергу, в структурі власності, значного підвищення доходів населення, реформування системи оплати праці. Багато залежить від рівня економічної і політичної культури суспільства.

Докорінного оновлення потребує правова база, яка регламентує місцеві податки і збори в Україні. Це, в першу чергу, стосується Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. “Про місцеві податки і збори” з відповідними подальшими змінами. Доцільно розробити і прийняти новий Закон України “Про місцеві податки, платежі і збори”, в основу якого слід закласти нову ідеологію місце-

вого оподаткування з урахуванням існуючого світового досвіду. Слід врахувати ті зміни, які в останні роки вже відбулися у відносинах власності, соціальній структурі, доходах населення України. Як свідчать факти, вже майже половина основних фондів в Україні перебуває у недержавному секторі економіки. Сформувалася чисельна верства населення з високими доходами, яка володіє значною нерухомістю. Все це створює об'єктивні передумови для запровадження в Україні сучасної системи місцевого оподаткування і зміцнення на її основі фінансів місцевого самоврядування.

Насамперед, доцільно значно розширити перелік місцевих податків та повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження. Основу місцевого оподаткування повинні забезпечити майнові податки. Доцільно запровадити місцеві податки на нерухоме майно юридичних осіб, на коштовне нерухоме майно фізичних осіб, на землю і на спадщину. Місцеві органи влади мають отримувати законодавчо зафіксовану частку прибуткового податку з громадян, яку слід також розглядати як різновид місцевого податку.

Слід передбачити право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві акцизи, наприклад, податок на продаж алкогольних напоїв у розлив та інші.

Значного розширення потребує перелік місцевих екологічних податків. Можуть бути запроваджені податок на утилізацію побутових відходів або на прибирання сміття, податок на полювання, рибальство, використання кар'єрних матеріалів, на ветеринарне обслуговування худоби та інших домашніх тварин. Всі ці податки ефективно використовуються у зарубіжних країнах.

Зарубіжний досвід також свідчить, що можна запроваджувати в Україні податки на цінні папери (на емісію акцій та облігацій), на біржові операції, на грошові капітали, на приріст капіталу, на осіб, які володіють двома квартирами, на видовища, на право розміщення офісів у центральній частині міста та інші.

Звичайно, мова не може йти про одночасне запровадження всіх цих податків. Робити це слід обережно, поетапно і в контексті реформи всієї податкової системи, під

женнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь значного підвищення частки останніх.

У новому Законі про місцеві податки і збори доцільно передбачити дві групи місцевих податків і зборів.

**Перша група** – це місцеві податки і збори, які повністю регламентуються центральною владою. Місцеві органи влади матимуть право на встановлення пільг на ці податки.

**Друга група** місцевих податків і зборів може самостійно встановлюватися місцевою владою. Механізм державного контролю передбачає включення двох елементів: обов'язкову реєстрацію таких податків у Міністерстві фінансів України та встановлення верхніх меж податкових ставок.

При цьому недоцільно запозичувати досвід Російської Федерації. Як відомо, згідно з Указом Президента РФ від 22 грудня 1993 р. місцеві органи з 1 квітня 1994 р. отримали право запроваджувати будь-які місцеві податки. Їх кількість і верхні ставки зовсім не обмежуються. Як засвідчує досвід, така практика може призвести до сваволі на місцях і дискредитації самої ідеї місцевих податків. Тому доцільно орієнтуватися на більш зважений підхід і досвід західних країн, вивірений століттями.

У 1996–1997 рр. в Україні зроблені спроби переглянути ідеологію місцевого оподаткування. У червні 1996 р. відбулися парламентські слухання про удосконалення законодавства щодо місцевих податків і зборів. По їх підсумках прийняті Рекомендації. В Рекомендаціях запропоновано розширити повноваження органів місцевого самоврядування в сфері місцевого оподаткування та перелік місцевих податків і зборів.

Ця проблема також відзначена і в Бюджетній резолюції на 1997 р. У Постанові Верховної Ради України від 3 липня 1996 р. “Про основні напрямки бюджетної політики на 1997 р.” (Бюджетна резолюція) Кабінету Міністрів було доручено до 1 вересня 1996 р. внести пропозиції про розширення переліку місцевих податків і зборів, а також про розширення повноважень у цій сфері органів місцевого самоврядування.

Поданий у зв'язку з цим дорученням Кабінетом

Міністрів України проект Закону “Про місцеві податки і збори” був відхилений Верховною Радою.

Проблема місцевих податків і зборів знайшла своє відображення і в Постанові Верховної Ради України від 4 грудня 1996 р. “Про основні положення податкової політики в Україні”. Цією Постановою передбачено у процесі реформування податкової системи України запровадити 19 місцевих податків і зборів. Але такий перелік місцевих податків не дозволить кардинально підвищити їх роль у податковій системі. Лише за умови, коли місцевими податками будуть визнані податок на нерухоме майно юридичних осіб, податок на нерухоме майно фізичних осіб, прибутковий податок з громадян, плата за землю, місцеві акцизи та деякі інші, вони почнуть відігравати суттєву роль у формуванні доходів органів місцевого самоврядування.

## VI. ФІНАНСИ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Складовою частиною фінансів місцевих органів влади є фінансові ресурси підприємств, які є власністю цих органів. В Україні органи місцевого самоврядування отримали право мати свою власність на початку 90-х рр. Така форма власності згідно з законодавством отримала назву **комунальної**.

У зв'язку з тим, що суб'єктами права комунальної власності в Україні були визначені усі місцеві Ради відповідних адміністративно-територіальних одиниць, утворилося кілька видів комунальної власності: комунальна власність областей, міст, районів, районів у містах, сіл і селищ.

Закон України "Про власність" визначив комунальну власність як одну із форм державної власності. Таким чином, підприємства, що перебувають у комунальній власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, отримали правовий статус державних комунальних підприємств.

У зарубіжних країнах, які мають сталі традиції місцевого самоврядування, підприємства, що належать місцевій владі, мають інший правовий статус. Їх майно і фінанси перебувають у муніципальній (корпоративній) власності територіальних колективів громадян відповідних адміністративно-територіальних одиниць і, таким чином, відокремлені від майна і фінансів органів державної влади.

Ухвалена у 1996 р. Конституція України змінила правовий статус комунальної власності. Згідно зі ст. 142 Конституції майно, ресурси, земля та кошти комунальної форми власності є власністю територіальної громади. Таким чином, комунальне майно не відноситься до державного майна і є самостійною формою власності. За своєю природою це майно, яке належить членам територіальної громади на правах колективного користування, володіння та розпорядження. Це означає, що комунальні підприємства перебувають у власності відповідних територіальних громад.

У зв'язку з новим правовим режимом комунальної власності створені на її основі у 1991–1996 рр. підприємства потребують перереєстрації у формі комунальних підприємств на зміну їх нинішнього статусу як державних комунальних підприємств.

Комунальний сектор в Україні включає: промисловість, сільське господарство, транспорт та зв'язок, будівництво, торгівлю та громадське харчування, постачання і збут, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення та інші галузі. Наприклад, як комунальні зареєстровані понад 700 промислових підприємств, де зайнято майже 110 тис. чол. Це 8 % усіх промислових підприємств України. Частина комунальних закладів не має самостійних банківських рахунків, а лише субрахунки, наприклад, школи, дитячі садки та інші. Ця частина комунальних установ і закладів має змішану систему фінансування як кошторисну, так і госпрозрахункову.

Конституційне визначення правового статусу комунальної власності в Україні обумовлює необхідність прийняття нового законодавства, яке регламентуватиме правовий режим комунального майна більш детально. Доцільно розробити та ухвалити Закони "Про правовий режим майна комунальної власності" та "Про комунальні підприємства".

Має бути визначений правовий статус різних форм комунальних підприємств та особливості організації їх фінансів. З урахуванням зарубіжного досвіду слід встановити, що комунальні підприємства можуть утворюватись з таким правовим статусом: унітарні комунальні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерні товариства. Також треба встановити, на чому вже наголошувалось, заборону на створення комунальних підприємств у формі повних товариств, командитних товариств та товариств з додатковою відповідальністю. Необхідно заборонити участь органів місцевого самоврядування у капіталі таких товариств. Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні отримати право на створення підприємств лише у таких формах, де їх засновники несуть фінансову відповідальність в межах їх внеску до статутного капіталу. Територіальна громада не може нести відповідальності за діяльність комунального підприємства всім своїм майном.

Мають бути врегульовані фінансові взаємовідносини комунальних підприємств та їх засновників. Треба встановити, що майно комунальних підприємств може використовуватись на основі права повного господарського

відання і права оперативного управління. Перший режим може бути застосований до комунальних компаній, які функціонують у режимі комерційної самокупності. Інший – до комунальних закладів та установ, які мають кошторисне та змішане фінансування. Мають бути врегульовані правові та фінансові аспекти діяльності унітарних комунальних підприємств, тобто підприємств, в яких є лише один власник – територіальна громада.

Особливо складна проблема – встановлення меж комерціалізації діяльності комунальних підприємств з урахуванням потреб громади в суспільних послугах.

Треба законодавчо встановити, що власником прибутків унітарних комунальних підприємств є територіальна громада. Що стосується змішаних підприємств, то громада має стати власником цих доходів відповідно до частки органу місцевого самоврядування у їх статутних капіталах.

Правового врегулювання потребує фінансова діяльність та статус підприємств, заснованих на майні та капіталах, що належать Автономній Республіці Крим. Згідно із Конституцією України (ст. 138) до відання Автономної Республіки Крим відносяться управління майном, що належить автономії. Це означає, що вказані проблеми мають бути розв'язані в законодавстві Автономної Республіки Крим.

Фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх господарських структур в економіці України. Використання фінансових ресурсів підприємств комунальної власності має свої особливості. Їх прибуток розподіляється у порядку, визначеному відповідними місцевими Радами згідно зі статутами цих підприємств. Ці статті затверджуються місцевими Радами, яким належать вказані підприємства.

Прибуток підприємств комунальної власності підлягає оподаткуванню. Згідно із Законом “Про бюджетну систему України” 100 % податку на прибуток комунальних підприємств зараховується до бюджету місцевої Ради того рівня, якому належать ці підприємства. Місцеві Ради можуть надавати пільги або повністю звільняти від оподаткування підприємства комунальної форми власності у тій частині, в якій ці податки зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.



Комунальні підприємства в Україні мають самостійні фінансові баланси. Їх рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування. Більшість установ та закладів, які перебувають у комунальній власності, є самостійними юридичними особами і фінансуються за рахунок місцевих бюджетів на основі кошторисів.

## **VII. КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ**

Важливу роль у діяльності місцевих органів влади відіграє чітке визначення та розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування у галузі фінансів. Цей процес в Україні за 1991–1996 рр. пройшов значну еволюцію.

Основні аспекти цієї проблеми полягають в наступному.

### **1. СКЛАДАННЯ, ЗАТВЕРДЖЕННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ**

На початку 90-х рр. було встановлено, що порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів визначається місцевими Радами на підставі повноважень, наданих їм у 1990 р. Законом УРСР “Про бюджетну систему УРСР”. Відповідно до цього Закону місцеві Ради отримали право самостійно розробляти, затверджувати і виконувати свої бюджети. Було також встановлено, що втручання Рад вищих рівнів та їх виконавчих органів в зазначені процеси неприпустиме. Згідно із Законом правила складання і виконання місцевих бюджетів визначала тодішня Рада Міністрів УРСР. Протягом 1990–1995 рр. ці правила Урядом України не були затвержені, що спричинило багато конфліктів між місцевими виконавчими і представницькими органами влади на ґрунті поділу повноважень щодо складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Законодавство України з питань місцевого самоврядування дещо інакше визначило компетенцію місцевих органів влади щодо складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Ст. 10 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” встановлює, що сільські, селищні, міські (крім Київської і Севастопольської) Ради народних депутатів у межах своєї компетенції самостійно, без втручання державних органів розробляють, затверджують і виконують свої бюджети.

Ухвалений у березні 1992 р. Закон “Про Представника Президента України” (ст. 6) визначив, що Представник Президента в області, районі, містах Києві і Севастополі, районах міст Києва і Севастополя забезпечує виконання бюджету і на вимогу не менше як двох третин депутатів і не рідше одного разу на рік інформує відповідну Раду про його виконання.

Затверджене Указом Президента України у квітні того ж року “Положення про місцеву державну адміністрацію” більш детально регламентувало компетенцію місцевих держадміністрацій у галузі бюджету. Місцеві держадміністрації згідно з Положенням розробляють проекти відповідно обласного, Київського і Севастопольського міського, районного, районного міста Києва бюджетів і подають їх на затвердження Ради народних депутатів; організують виконання місцевого бюджету, забезпечують разом з органами державної податкової інспекції надходження визначених законом бюджетних доходів, належне витрачання бюджетних коштів; вносять у процесі виконання бюджету зміни та уточнення щодо доходів і видатків та подають їх на затвердження Ради; складають звіт про виконання місцевого бюджету, звітують про його виконання перед Радою.

Деякі уточнення до компетенції місцевої держадміністрації у галузі бюджету були зроблені у новій редакції Положення від 24 липня 1992 р. Компетенція була визначена таким чином: місцева держадміністрація вносить у процесі виконання бюджету зміни та уточнення щодо доходів і видатків; в разі виходу за межі затвердженого бюджету змін та уточнень, вони подаються на затвердження Ради народних депутатів.

Свої особливості при визначенні компетенції місцевих органів влади у бюджетній сфері встановив Закон “Про бюджетну систему України” у редакції 1995 р. Згідно зі ст. 7 до відання органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевих Рад належить складання проекту бюджету відповідно до основних напрямків бюджетної політики, визначених Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими Радами. До відання виконавчих органів влади на місцях належить також виконання бюджетів та контроль

за цільовим, економічним і ефективним використанням виділених бюджетних коштів.

До відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих Рад належать: визначення основних напрямків бюджетної політики; розгляд проекту відповідного бюджету; внесення змін та доповнень до проекту; затвердження бюджету; внесення змін та доповнень до затвердженого бюджету; контроль за виконанням бюджету; контроль за цільовим, економічним використанням бюджетних коштів; затвердження звіту про виконання бюджету. Встановлено також, що втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження та виконання бюджету не допускається, за винятком випадків, встановлених законодавством України.

Закон визначив (ст. 9), що правила складання і виконання бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, затверджуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

Повноваження місцевого самоврядування у галузі бюджету визначив також Конституційний Договір між Верховною Радою і Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України", укладений 8 червня 1995 р. Згідно зі ст. 49 Договору до компетенції органів місцевого самоврядування належать розробка, затвердження і виконання бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць згідно з чинним законодавством. Керуючись ст. 53 обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві і Севастополі Ради як представницькі органи затверджують відповідні бюджети та здійснюють контроль за їх виконанням. Крім того, ці Ради заслуховують щорічні звіти голів місцевих державних адміністрацій з питань виконання бюджету.

Більш детально порядок складання, затвердження і виконання обласних, Київського і Севастопольського міських, районних, районних в містах Києві і Севастополі бюджетів визначені у "Положенні про обласну, Київську і Севастопольську міську державну адміністрацію" та "Положенні про районну, районну в містах Києві і Се-

вастополі державну адміністрацію”, затверджених Указом Президента України від 21 серпня 1995 р. Згідно з указом обласні, Київська і Севастопольська міські, державні адміністрації складають і подають на затвердження відповідних Рад проекти місцевих бюджетів, забезпечують їх виконання, вносять зміни щодо доходів і видатків відповідного бюджету в межах, визначених законодавством. Відповідні повноваження отримали і районні державні адміністрації.

Визначено також, що голова місцевої державної адміністрації організовує складання проекту місцевого бюджету, подає на розгляд Ради, організовує виконання, щорічно звітує перед Радою про його виконання.

Ухвалена у 1996 р. Конституція України ст. 143 встановила, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання. Право затвердження і контролю виконання обласних і районних бюджетів надано Конституцією України відповідно обласним і районним Радам.

Згідно із Конституцією України (ст. 119) на обласні і районні державні адміністрації як органи, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, покладені обов'язки забезпечувати підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, а також звіт про їх виконання. За Конституцією України (ст. 142) територіальні громади сіл, селищ та міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджету для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

На Конституційному рівні встановлено, що витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішення органів державної влади, компенсуються державою.

Конституція України встановила компетенцію Автономної Республіки Крим у галузі бюджету. Згідно зі ст. 138 до відання Автономної Республіки належить розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України.

## 2. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Законодавчо компетенція місцевих органів влади в галузі бюджетного процесу більш-менш детально визначена у Законі України "Про бюджетну систему" у редакції 1995 р.

Відповідно до Закону бюджетний процес – це встановлений законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів та їх виконання. Це також організація контролю за виконанням бюджетів та затвердженням звітів про їх виконання. Згідно із Законом Кабінет Міністрів України доводить до місцевих Рад та їх виконавчих органів інструктивні листи про порядок складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний рік. Виконавчі органи Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя надають інструкції щодо розробки проектів бюджетів виконавчим органам Рад нижчого рівня.

Кабінет Міністрів України доводить до виконавчих органів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя проекти нормативів відрахувань та сум контингентів цих доходів, розміри дотацій і субвенцій, передбачених Державним бюджетом та їх цільове призначення; перелік видатків, які передаються з Державного бюджету на фінансування бюджетів Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва і Севастополя. Відповідні показники виконавчі органи Рад вищого рівня доводять до виконавчих органів Рад нижчого рівня.

На основі прогнозних показників розвитку території та показників міжбюджетних відносин Уряд Автономної Республіки Крим та виконавчі органи місцевих Рад розробляють проекти відповідних місцевих бюджетів, схвалюють їх і подають на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих Рад щорічно терміном до 10 грудня. Для міст районного підпорядкування, селищних і сільських Рад термін подання проектів бюджетів визначений до 25 грудня.

Закон "Про бюджетну систему України" визначив порядок розгляду місцевих бюджетів. Проекти Республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів розглядаються відповідно постійними комісіями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та постійними

комісіями місцевих Рад. Ради розглядають проекти бюджетів за доповідями їх виконавчих органів, а також за висновками і співдоповідями відповідних постійних комісій цих Рад.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві Ради затверджують відповідні бюджети як за доходами, так і за видатками.

Якщо Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві Ради не затвердять до 30 грудня бюджет на наступний рік, то чинності набирають показники бюджету, поданого на затвердження відповідно Урядом Автономної Республіки Крим та виконавчими органами місцевих Рад.

Виконання місцевих бюджетів здійснюється згідно із Законом Урядом Автономної Республіки Крим та виконавчими органами місцевих Рад. Ці ж органи забезпечують надходження всіх передбачених бюджетом доходів та ефективно витрачання бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 38 встановлено контроль за виконанням місцевих бюджетів. Він покладається на місцеві Ради, які самостійно визначають організаційні форми цього контролю. Визначено також, що органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевих Рад разом з органами Міністерства фінансів України здійснюють контроль за станом надходжень доходів відповідного бюджету та правильністю використання виділених з бюджету коштів підприємствами та організаціями. Крім того, органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевих Рад вищого рівня здійснюють нагляд за ходом виконання бюджету за допомогою виконавчих органів Рад нижчого рівня. Предметом такого контролю є отримання вимог чинного законодавства, рішень органів державної виконавчої влади, рішень місцевих Рад та виконавчих органів вищого рівня, прийнятих у межах їх компетенції.

Затверджені у серпні 1995 р. Указом Президента України вже згадані Положення про місцеві державні адміністрації встановили такий порядок складання і виконання місцевих бюджетів на рівні областей, міст Києва і Севастополя, районів, районів міст Києва і Севастополя, згідно з яким основні функції виконавчих органів місцевих Рад цих рівнів у бюджетному процесі передаються

відповідним місцевим державним адміністраціям. Держадміністрації подають у встановленому порядку до відповідних органів державної виконавчої влади фінансові показники і пропозиції щодо складання проекту Державного бюджету України, вносять пропозиції до проекту нормативів відрахувань до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць частини загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів та передачі коштів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій, а також виконують інші функції.

### **3. УТВОРЕННЯ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ, ЦІЛЬОВИХ, РЕЗЕРВНИХ І ВАЛЮТНИХ ФОНДІВ**

Закон "Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. затвердив право на створення позабюджетних, резервних і валютних фондів місцевих Рад. У ст. 38 визначено, що утворення і визначення статусу позабюджетних, резервних і валютних фондів є виключною компетенцією Рад будь-якого рівня. Встановлено, що вирішуються ці питання виключно на пленарних засіданнях Рад.

Разом з тим, Закон не визначив компетенцію виконавчих органів Рад щодо формування і використання позабюджетних, резервних і валютних фондів. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. регламентував компетенцію в цих питаннях місцевих представницьких і виконавчих органів влади дещо інакше. У ст. 34 визначено компетенцію виконавчих комітетів сільських, селищних і міських Рад у цій сфері. Згідно з нею вони утворюють відповідно до бюджету і плану економічного і соціального розвитку позабюджетні, резервні і валютні фонди. Цього разу Закон не визначив компетенцію названих Рад у вказаних питаннях.

Що стосується обласних і районних Рад, то їх компетенція у зазначених питаннях була визначена цим Законом після внесення до нього змін від 16 березня 1993 р. У ст. 52 було встановлено право обласної і районної Рад затверджувати положення про порядок формування і використання



позабюджетних коштів, цільових і валютних фондів, а також звіти про їх виконання.

Прийнятий у березні 1992 р. Закон “Про Представника Президента України”, який запровадив інститут місцевої державної адміністрації в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах міст Києва та Севастополя, не визначив компетенцію глав цих адміністрацій в питаннях утворення і використання позабюджетних, резервних і валютних фондів.

Затверджене у квітні 1992 р. Указом Президента України Положення “Про місцеву державну адміністрацію” у ст. 15 визначило, що місцева держадміністрація забезпечує надходження коштів до позабюджетних і валютних фондів та раціональне їх використання. У новій редакції “Положення про місцеву державну адміністрацію”, яку було затверджено Указом Президента України у липні 1992 р., це питання вирішено інакше. У ст. 21 встановлено, що місцева держадміністрація утворює позабюджетні та валютні фонди, забезпечує надходження коштів до цих фондів та їх використання з наступним інформуванням відповідної Ради народних депутатів.

Після виборів місцевих Рад влітку 1994 р. і ліквідації місцевих держадміністрацій новоутворені виконавчі комітети обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі Рад певний час були органами з невизначеною компетенцією. У серпні того ж року Президент України своїм Указом поширив дію Положення “Про місцеву державну адміністрацію” на ці виконавчі комітети. Відповідно вони отримали і повноваження в сфері утворення і використання позабюджетних і валютних фондів.

Ще одним актом, який черговий раз перерозподілив компетенцію представницьких і виконавчих органів влади в цих питаннях, став Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. Ст. 53 цього Договору говорить, що всі передбачені чинним законодавством повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських,

районних, районних у містах Києві та Севастополі Рад, крім повноважень з питань затвердження бюджету і програм соціально-економічного розвитку, а також заслуховування звітів держадміністрацій з цих питань, передаються відповідним місцевим державним адміністраціям. Таким чином, згідно з Договором усі повноваження з питань утворення і використання позабюджетних, валютних фондів місцевих Рад на обласному рівні, в містах Києві і Севастополі, в районах, районах міст Києва і Севастополя зосереджуються у відповідних місцевих держадміністраціях – місцевих органах державної виконавчої влади.

Затверджені Указом Президента України у серпні 1995 р. положення про місцеві державні адміністрації передбачили відповідно до законодавства утворення місцевими державними адміністраціями позабюджетних, цільових, резервних та валютних фондів та затвердження положень про ці фонди (ст. 18).

Аналіз зазначених положень законодавства України з питань визначення компетенції представницьких і виконавчих органів влади на місцях у сфері утворення і використання позабюджетних і валютних фондів наочно засвідчує суперечливість між ними, що стало причиною багатьох конфліктів між представницькими і виконавчими органами на місцях у цій сфері, а також причиною численних зловживань в питаннях використання позабюджетних і валютних фондів місцевих органів влади.

Вихід з цієї ситуації можливий лише за умови використання досвіду зарубіжних країн і впорядкування вітчизняного законодавства. Доцільно вважати право утворення позабюджетних, валютних фондів складовою частиною компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування. Представницькі органи повинні затверджувати положення про позабюджетні, валютні та інші фонди або відповідні статuti, встановлювати порядок їх використання. Представницькі органи мають також заслуховувати звіти виконавчих органів місцевого самоврядування про використання позабюджетних і валютних фондів.

Виконавчі органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати надходження коштів до позабюджетних і валютних фондів, а також їх використання. Виконкоми

мають звітувати з цих питань перед відповідними представницькими органами місцевого самоврядування.

Що стосується виконавчої влади, то вона покликана здійснювати державний фінансовий контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування. Формами такого контролю могли б стати: затвердження на державному рівні типових статутів про позабюджетні, валютні фонди органів місцевого самоврядування, контроль законності дій цих органів, державний аудит місцевих позабюджетних і валютних фондів та інші. Функції такого контролю доцільно покласти на місцеві органи виконавчої влади.

#### **4. ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ**

Численні реорганізації місцевих органів влади вплинули і на характер правового регулювання їх компетенції у галузі встановлення місцевих податків і зборів. Згідно зі ст. 18 Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах встановлених граничних розмірів ставок. Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції мають право вводити пільгові податкові ставки, повністю відмінити окремі місцеві податки і збори або звільняти від їх сплати окремі категорії платників та надавати відстрочки у сплаті місцевих податків і зборів.

Відповідні норми встановлені також Законом України "Про систему оподаткування" від 2 лютого 1994 р. Згідно зі ст. 15 місцеві податки і збори та порядок їх сплати встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, встановлених законодавством України, крім збору за проїзд автотранспорту, що прямує за кордон територією прикордонних областей, який встановлюється обласними Радами. Суми податків і зборів зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцем знаходження (проживання) платника, якщо інше не встановлено законодавчими актами України.

Питання місцевого оподаткування врегульовані також

і Конституційним Договором між Верховною Радою України і Президентом України. Згідно зі ст. 49 Договору до компетенції органів місцевого самоврядування (сільських, селищних і міських Рад) належить встановлення передбачених законом місцевих податків і зборів.

Інші, по суті, всупереч названим законодавчим актам, норми закладено у “Положенні про обласну, Київську і Севастопольську міську державну адміністрацію” і “Положенні про районну, районну у містах Києві і Севастополі державну адміністрацію”, які введені в дію в серпні 1995 р. Відповідно до них місцеві держадміністрації всіх рівнів встановлюють згідно із законодавством місцеві податки і збори та інші обов’язкові платежі (ст. 18). Районні, районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації отримали право надавати пільги щодо місцевих податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету.

Зрозуміло, що податкова компетенція не може належати виконавчій владі. У Конституції України 1996 р. встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону.

Дещо виходить за межі Конституції Постанова Верховної Ради України “Про основні положення податкової політики в Україні” від 4 грудня 1996 р. В ній зазначається, що місцеві податки, збори та інші обов’язкові платежі, порядок їх сплати встановлюються сільськими, селищними та міськими Радами відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, установлених законодавством України, крім збору за проїзд автотранспорту, що прямує за кордон територією прикордонних областей, який встановлюється обласними Радами.

## VIII. КАСОВЕ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Касове виконання місцевих бюджетів – це організація прийому, зберігання та видачі бюджетних коштів. Це також ведення обліку і звітності в процесі виконання місцевих бюджетів.

Спосіб касового виконання місцевого бюджету значною мірою впливає на весь процес його виконання. Від способу касового виконання бюджету багато в чому залежать повноваження місцевих органів влади в бюджетній сфері, оскільки він визначає у чиїх руках знаходиться бюджетна каса.

Є кілька систем касового виконання місцевого бюджету: банківська, казначейська та змішана. Певний період існували і власні бюджетні каси органів місцевого самоврядування. В Україні, починаючи з кінця 20-х рр., склалася банківська система касового виконання місцевих бюджетів. Це означає, що кошти місцевих бюджетів акумулюються, зберігаються та видаються банківськими установами.

Існуючий нині в Україні порядок касового виконання місцевих бюджетів в основних рисах залишився таким самим як і в колишньому СРСР. Виконання місцевих бюджетів здійснюється в межах коштів, що реально надійшли на рахунки відповідних бюджетів в установах банків. В Україні не прийнятий окремий спеціальний нормативний акт щодо касового виконання бюджетів органів місцевого самоврядування.

Стосовно касового виконання місцевих бюджетів в нормативних актах України у 1990–1997 рр. знайдено лише окремі положення. Закон “Про бюджетну систему Української РСР” у редакції 1990 р. встановив (ст. 9), що касове виконання республіканського бюджету Української РСР і місцевих бюджетів здійснюється установами Національного банку України.

Указом Президента України “Про порядок виконання Державного бюджету України” № 219/93 від 18 червня 1993 р. було встановлено, що розмежування Державного бюджету України та місцевих бюджетів, загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів згідно

із затвердженими у встановленому порядку нормативами провадяться установами банків.

У зв'язку з Указом Президента України "Про Державне казначейство України" № 335/95 від 27 квітня 1995 р. вносяться зміни до порядку розмежування доходів між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами. Указом встановлено, що до завдань Державного казначейства України відноситься розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України. На Казначейство були покладені обов'язки розробки нормативно-методичних документів з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ та організацій, що використовують бюджетні кошти та кошти державних позабюджетних фондів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України "Питання Державного казначейства" № 590 від 31 липня 1995 р. до функцій Казначейства було віднесено організацію та здійснення взаємних розрахунків між Державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Положення щодо касового виконання місцевих бюджетів вміщені в Законі "Про бюджетну систему України" у редакції 1995 р. Згідно із Законом встановлено, що касове виконання усіх бюджетів здійснюється установами Державного бюджетного банку. У Постанові Верховної Ради України про введення цього Закону в дію Кабінету Міністрів України разом з Національним банком України було доручено до 1 січня 1996 р. утворити Державний бюджетний банк України. Станом на березень 1997 р. такий банк в Україні не був утворений.

Реально касове виконання місцевих бюджетів в Україні нині здійснюється як установами Національного банку України, так і рядом комерційних банків. У 1996 р. були зроблені спроби упорядкувати цей процес.

12 березня 1996 р. була ухвалена Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України "Про заходи щодо забезпечення касового обслуговування коштів

Державного бюджету України". Постановою було доручено Головному управлінню Державного казначейства разом із відповідними департаментами Нацбанку визначити міста та райони, в яких доцільно розгорнути мережу установ Національного банку та перелік уповноважених комерційних банків з правом касового обслуговування Державного бюджету України.

Реалізація цих положень, безумовно, вплинула б на ситуацію з касовим виконанням місцевих бюджетів. Через відсутність низових установ Нацбанку більшість цих бюджетів обслуговується комерційними банками.

З квітня 1996 р. Кабінет Міністрів і Нацбанк України прийняли чергову Постанову "Про касове виконання Державного бюджету". Нею була скасована попередня Постанова. На її зміну встановлено, що право на касове виконання Держбюджету мають Національний банк України, Державний експортно-імпорتنний банк України, Акціонерний комерційний агропромисловий банк "Україна", Акціонерний комерційний банк соціального розвитку "Укрсоцбанк" та Український акціонерний промисловий інвестиційний банк "Промінвестбанк".

Уряду Автономної Республіки Крим, обласним, Київським і Севастопольським міським держадміністраціям за погодженням з територіальними управліннями Нацбанку України було рекомендовано визначити перелік банків, в яких відкриваються рахунки відповідних місцевих бюджетів та підприємств, установ, організацій, що фінансуються з цих бюджетів.

У другій половині 1996 р. згідно із рішенням Кабінету Міністрів України право на касове обслуговування бюджету отримали "Приватбанк", Брокбізнесбанк та банк "Аваль".

Ситуація з правовим регулюванням касового виконання місцевих бюджетів поки що залишається невизначеною і суперечливою. Доцільно покласти функцію касового виконання місцевих бюджетів на комунальні банки і забезпечити поетапне створення мережі таких банків. Це дозволить використати бюджетні кошти як кредитні ресурси на потреби місцевого самоврядування. Крім того слід розробити і прийняти спеціальний нормативний акт з питань касового виконання бюджетів місцевого самоврядування.

## ІХ. МІСЦЕВІ ФІНАНСОВІ ОРГАНИ

Функціонування фінансів місцевих органів влади тісно пов'язане з діяльністю місцевих фінансових органів. В Україні є два основних види місцевих фінансових органів. Це фінансові органи місцевого самоврядування та місцеві фінансові органи виконавчої влади.

До фінансових органів місцевого самоврядування належать фінансові відділи виконавчих комітетів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування. Фінансові відділи в системі місцевого самоврядування функціонують у містах, які мають статус так званого обласного підпорядкування, та в районах цих міст. В Україні 163 міста обласного підпорядкування. Міста Київ і Севастополь в системі місцевого самоврядування не мають власних фінансових органів. Не мають своїх фінансових органів і міста так званого районного підпорядкування.

Конституційне закріплення територіальної громади як носія місцевого самоврядування обумовлює необхідність створення фінансових відділів у всіх територіальних громадах як міських, так і сільських. Без цього територіальна громада не матиме змоги зорганізувати власні фінанси. Звичайно утворенню фінансових відділів у громадах має передувати робота по раціоналізації чисельності самих територіальних громад. Слід законодавчо закріпити статус фінансових органів місцевого самоврядування, їх автономність по відношенню до органів виконавчої влади.

До місцевих фінансових органів в системі виконавчої влади належать Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління та відділи обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, місцеві органи Державної податкової адміністрації, Головного контрольно-ревізійного управління, Головного управління державного казначейства України. Місцеві органи Головного управління державної податкової адміністрації, Головного контрольно-ревізійного управління, Головного управління державного казначейства функціонують в областях, містах Києві та Севастополі, районах цих міст, містах обласного підпорядкування, районах, районах міст обласного підпорядкування. Вказані



підрозділи не входять до складу місцевих державних адміністрацій і мають центральне підпорядкування. Структура міських підрозділів Державної податкової адміністрації в даний час реорганізується. Існуюча система місцевих фінансових органів в системі виконавчої влади потребує вдосконалення. Доцільно встановити, що усі місцеві фінансові органи в системі виконавчої влади входять до складу фінансових управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій. Що стосується фінансових управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій, то вони мають набути подвійного підпорядкування як Міністерству фінансів України, так і главі відповідної місцевої державної адміністрації. Що стосується Автономної Республіки Крим, то тут територіальні підрозділи Головного контрольно-ревізійного управління, Головного управління Державного казначейства та Державної податкової адміністрації мають зберегти статус органів лише центрального підпорядкування. Повинна бути визначена сфера підконтрольності дій Міністерства фінансів автономії з боку Міністерства фінансів України.

На місцеві фінансові органи в системі виконавчої влади доцільно покласти обов'язки контролю за законністю діяльності фінансових органів місцевого самоврядування. Доцільно надати можливість органам місцевого самоврядування створювати в структурі власних фінансових відділів підрозділи по контролю за стягуванням місцевих податків і зборів. Це дозволило б, з одного боку, розвантажити місцеві органи Державної податкової адміністрації, а з іншого – посилити роль фінансових органів місцевого самоврядування.

Крім того, доцільно в структурі Міністерства фінансів України утворити управління фінансів місцевого самоврядування, яке має забезпечити пряму взаємодію Мінфіну з фінансовими органами місцевого самоврядування, а також їх нормативно-методичне забезпечення. Подібний підрозділ, наприклад, утворений у 1995 р. у Міністерстві фінансів Польщі. Він взаємодіє з усіма гмінами Польщі, забезпечує фінансове вирівнювання.

Потребує розбудови система органів фінансового контролю на місцях. На Головне контрольно-ревізійне управ-

ління Міністерства України мають бути покладені функції контролю за коштами Державного бюджету України. Що стосується коштів місцевого самоврядування, то законність дій у цій сфері органів самоврядування могла б стати предметом контролю з боку спеціальних контрольних органів, підпорядкованих Рахунковій палаті України, як це має місце, наприклад, у Франції.



В Україні ця проблема, хоча і менш гостра, ніж у сусідній Російській Федерації, але все ж потребує першочергової уваги. Податкові доходи формуються на території України досить нерівномірно (див. додатки 19, 20). Лідером у податкових доходах на душу населення є столиця держави місто Київ. Тут ці доходи у 1994 р. перевищували середній показник по Україні у 2,57 рази, а у 1995 р. – у 2,42 рази. В Києві у 1994 р. мобілізовано 13 % всіх податкових надходжень держави, у 1995 р. – 12,2 %. У 1996 р. у місті мобілізовано 15,3 % усіх податків в Україні. Це також найбільші абсолютні показники у державі. Друге та третє місця за показником абсолютного обсягу податкових доходів займають відповідно Донецька та Дніпропетровська області.

Разом з тим, більшість адміністративно-територіальних одиниць України можуть бути віднесені до категорії “бідних”. У 1994 р. таких територій було 21 з 27. Вони забезпечували менші, ніж у середньому по Україні, податкові доходи на душу населення. До категорії “багатих” територій, тобто тих, де середньодушові показники податкових доходів були вищі, ніж в середньому по Україні, належали місто Київ, Полтавська, Запорізька, Дніпропетровська, Донецька та Харківська області. У 1995 р. число “бідних” територій зменшилось до 19, а “багатих” збільшилось до 8. Групу “багатих”, крім названих, поповнили Львівська та Сумська області. У 1996 р. з групи “багатих” до групи “бідних” перейшла Львівська область і загальне число таких регіонів скоротилось до 7 (місто Київ, Запорізька, Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Сумська та Харківська області).

Зростає розрив між середньодушовими доходами найбагатших і найбідніших територій. У 1994 р. у Києві цей показник був у 5,51 раза більший, ніж у Закарпатській області, а у 1995 р. розрив у відповідних показниках цих територій зріс до 5,77 раза, а у 1996 р. до 6,93 раза.

При зменшенні розриву між показниками середньодушових доходів в Україні в цілому і найбагатшою територією (у 1994 р. – 1:2,57; у 1995 р. – 1:2,41) продовжував у 1994–1995 рр. зростати розрив між середнім показником і показником доходів найбіднішої території. У 1994 р.

середньодушові податкові доходи у Закарпатській області склали 47 % середнього рівня України, а в 1995 р. — лише 42 %. У 1996 р. показник розриву між доходами найбагатшої території і середнім показником по Україні знову зріс і склав 2,98 раза. Що стосується найбіднішої території, то її душові доходи у 1996 р. становили 43 % від середнього по Україні показника.

За цих обставин проблеми бюджетного вирівнювання продовжують загострюватися. При збільшенні диспропорцій у територіальному розміщенні податкової бази центральній владі все важче і важче здійснювати бюджетне вирівнювання для забезпечення єдиного стандарту послуг, які надаються за рахунок бюджету на всій території держави.

У цій ситуації зростають обсяги перерозподілу фінансових ресурсів безпосередньо через Державний бюджет України, що гостро критикується як представниками влади “багатих” територій, так і окремими політичними силами.

За цих умов поширюються ідеї щодо можливого реформування місцевих фінансів, стосунків між центральною і місцевою владою у фінансовій сфері.

У певних колах місцевої еліти популярною стала ідея переходу до формування бюджету за так званим принципом “знизу—догори”. Суть цієї моделі зводиться до того, що всі бюджетні надходження мають зосереджуватись у бюджеті тієї адміністративної одиниці, на території якої розміщуються платники податків. Згідно з цією моделлю Державний бюджет України та бюджети областей мають формуватися за рахунок відрахувань з бюджетів районів, міст, сіл, селищ.

Автори цієї моделі формування бюджету не оригінальні. Подібна система формування Союзного бюджету була запроваджена в останній рік існування Радянського Союзу. Практична реалізація цієї ідеї означала крах Союзної державності. Така ж практика формування бюджету центрального уряду мала місце і на історичному етапі формування деяких федеративних держав. У фінансовій науці такий спосіб формування бюджету центрального уряду отримав назву матрикулярних внесків.

Сьогодні не існує держави, бюджет центрального уряду якої формувалася би на основі матрикулярних внесків або

одноканальної системи платежів. Зарубіжний досвід свідчить, що одноканальна система формування бюджету у двох її різновидах – “зверху–донизу” та “знизу–догори” – є неефективною і соціально нестабільною.

Враховуючи це, в Україні доцільно створити багатоканальну систему формування бюджету, на основі якої кожен рівень бюджетної системи повинен мати власні закріплені доходи. Обсяг цих доходів має бути достатнім для забезпечення функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади. На цій основі в Україні можуть бути розв'язані існуючі фінансові проблеми місцевих органів влади.

У наукових і політичних колах також дискутується проблема можливості і доцільності застосування в Україні принципів бюджетного федералізму, які широко використовуються у федеративних країнах. Бюджетний федералізм реалізується у сфері міжбюджетних взаємовідносин. Головним елементом міжбюджетних взаємовідносин, заснованих на принципах бюджетного федералізму, є бюджетний договір між федеральною владою і суб'єктами федерації.

Україна є унітарною державою. Її адміністративно-територіальні одиниці, включаючи Автономну Республіку Крим, не знаходяться у договірно-правових відносинах із центральною владою. Таким чином, принципи бюджетного федералізму, у чистому вигляді, не можуть бути застосовані у нашій державі.

Враховуючи досвід зарубіжних держав, в Україні слід зміцнювати бюджетний унітаризм у поєднанні з бюджетною та податковою децентралізацією. Бюджетна децентралізація передбачає розмежування функцій і повноважень центральної, регіональної і місцевої влади. Разом з податковою децентралізацією вони утворюють основу розширення фінансової автономії місцевих органів влади. Проблема забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади є ключовою в процесі реформи місцевих фінансів.

До найбільш гострих проблем місцевих органів влади сьогодні відноситься також хронічна нестача фінансових ресурсів, прихований дефіцит місцевих бюджетів та нестабільність доходних джерел. У законодавстві не визначено, які обов'язки несуть різні рівні влади в Україні. Завдання

щодо проведення реформи фінансових взаємовідносин між рівнями влади в державі, забезпечення умов для становлення фінансів місцевих органів влади не можуть бути успішно розв'язані без аналізу зарубіжного досвіду. Цей досвід дуже різноманітний. Але є закономірності, які мають бути враховані в Україні.

# ХІ. ФІНАНСИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

## 1. РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Першим багатостороннім правовим актом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії, стала Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Її підписали країни-члени Ради Європи у жовтні 1985 р. Ст. 9 Хартії визначає основні принципи організації фінансів місцевого самоврядування. Вона має назву "Фінансові засоби органів місцевого самоврядування". У статті вміщується вісім принципових положень щодо фінансової діяльності місцевого самоврядування. Згідно з пунктом 1 цієї статті органи місцевого самоврядування мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними засобами. Таким чином, за цим положенням країни, які підписали Хартію, беруть на себе два основних зобов'язання. По-перше, органи місцевого самоврядування повинні бути наділені достатніми власними засобами. По-друге, ці органи в межах загальнодержавної економічної політики мають вільно розпоряджатися цими засобами. У Пояснювальному Коментарі до Європейської Хартії місцевого самоврядування зазначається відносно цього пункту, що місцеві органи влади не можуть бути позбавлені свободи визначати першочергові витрати.<sup>1</sup>

Згідно з пунктом 2 ст. 9 фінансові засоби органів місцевого самоврядування повинні визначатися відповідно до їх компетенцій, передбачених Конституцією та Законом. Таким чином, Хартія визначає порядок формування і обсяги фінансових ресурсів, які мають належати місцевому самоврядуванню. Хартія закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів місцевого самоврядування обсягу обов'язків і завдань, які на нього покладаються. У Пояснювальному Коментарі до Хартії стосовно цього пункту наголошується, що вказаний принцип означає необхідність достатнього співвідношення між фінансовими засобами місцевих органів влади та їх завданнями. Це спів-



відношення особливо важливе для виконання спеціальних доручених справ.

Пункт 3 ст. 9 Хартії встановлює, що хоча б частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів чи податків, ставки яких ці органи мають право визначати в межах Закону. Таким чином, Хартія визначає, що частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, тобто тих податків і зборів, які встановлюються цими органами самостійно. Хартія не встановлює обсяг цієї частки, враховуючи різні умови кожної країни. Крім того, згідно з цим пунктом органи місцевого самоврядування повинні мати право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів.

У Пояснювальному Коментарі до Хартії стосовно цього пункту вказано, що здійснення політичного вибору між послугами, що надаються, і витратами на них, які сплачує місцевий платник податків чи користувач, є найголовнішим обов'язком місцевих виборних представників. Вважається загальноприйнятним, що межі повноважень місцевих властей стягувати податки встановлюються центральними або регіональними законами. Але вони не повинні перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи.

Пункт 4 ст. 9 Хартії визначає, що фінансові системи, що забезпечують надходження фінансових засобів органів місцевого самоврядування, повинні бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження, по можливості, відповідності реальним витратам при здійсненні їх повноважень. Цей пункт Хартії зобов'язує країни, що її підписали, створити такі умови, за яких органи місцевого самоврядування мали б можливість вибору тої чи іншої моделі місцевої фінансової системи. Таким чином, цей пункт ст. 9 обумовлює свободу формування кожним місцевим органом влади будь-якої моделі місцевої фінансової системи.

У Пояснювальному Коментарі до Хартії стосовно цього пункту зазначено, що певні податки чи джерела фінансів місцевих органів влади в силу свого характеру чи з практичних причин не реагують на дію інфляції та інших

економічних факторів. Занадто велика залежність місцевих властей від таких податків чи джерел може поставити їх у складне становище, оскільки на витрати, пов'язані з наданням послуг, прямо діють економічні фактори, що змінюються. Але визнається, що навіть у випадку відносно динамічних джерел доходів між витратами і розвитком ресурсів не існує автоматичного зв'язку.

Пункт 5 ст. 9 Хартії встановлює, що захист фінансово більш слабких органів місцевого самоврядування потребує запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, призначених для коректування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також їх фінансового тягара. Такі процедури чи заходи не повинні зменшувати свободу дій органів місцевого самоврядування у власній сфері відповідальності.

Таким чином, Хартія зобов'язує уряди, які її підписали, надавати фінансову допомогу фінансово слабким органам місцевого самоврядування. Ця допомога може надаватися шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або інших заходів. Ці заходи, відповідно до умов Хартії, мають скоректувати нерівномірність розподілу потенційних джерел фінансування та їх фінансовий тягар. Проте в Хартії наголошується, що такі процедури чи заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевого самоврядування у його власній сфері відповідальності.

Пункт 6 ст. 9 Хартії зазначає, що необхідно відповідним чином погодити з органами місцевого самоврядування виділення їм коштів, що перерозподіляються. Це означає, що кошти, які використовуються для цілей фінансового вирівнювання та допомоги органам місцевого самоврядування, повинні вилучатись і надаватись лише за погодженням з органами місцевого самоврядування.

У Пояснювальному Коментарі до Хартії стосовно цього пункту зазначається, що у випадку розподілу ресурсів у відповідності до спеціальних критеріїв, які встановлюються у законодавчому порядку, положення пункту будуть вважатися виконаними, якщо у ході підготовки відповідного законодавства проводяться консультації з місцевими органами влади.

Пункт 7 ст. 9 Хартії визначає, що по мірі можливості субсидії, які виділяються органам місцевого самоврядування, не повинні призначатися для фінансування певних проектів. Важливо, щоб асигнування субсидій не згортало свободу дій органів місцевого самоврядування у власній сфері компетенції. Цей принцип означає, що держава, яка надає субсидії органам місцевого самоврядування, не повинна, по можливості, обумовлювати їх спрямування. Субсидії мають бути незв'язаними. Крім того, надання субсидій не повинно обмежувати незалежність діяльності місцевого самоврядування у сфері його власної компетенції. З приводу цього пункту у Пояснювальному Коментарі до Хартії вміщено досить обширне пояснення. Тут зазначається, що дотації загального призначення чи навіть дотації на спеціальні галузі є більш бажаними з точки зору свободи дій місцевих властей, ніж дотації, які виділяються на спеціальні проекти. Було б неправильним вважати, що всі дотації на спеціальні проекти будуть замінені дотаціями загального призначення, особливо це нереально для великих капіталовкладень, водночас надмірне використання таких дотацій різко обмежить свободу вибору місцевими властями першочергових витрат. Але частка дотацій у загальних ресурсах неоднакова у різних країнах, і більш значна частка на спеціальні проекти у порівнянні з дотаціями загального призначення може вважатися нормальною у тому випадку, якщо дотації у цілому складають відносно невелику частину у загальних доходах.

Пункт 8 ст. 9 Хартії встановлює, що з метою фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Згідно з цим принципом Уряди, які підписали Хартію, зобов'язуються створити умови для розвитку комунального кредиту. В цьому пункті наголошується, що метою кредитної діяльності органів місцевого самоврядування є фінансування інвестицій.

У Пояснювальному Коментарі до Хартії з приводу зазначеного пункту вказано, що для місцевих органів влади важливо мати можливість отримувати позики на капіталовкладення. Але вірогідні джерела такого фінансу-

вання неминуче залежать від структури ринку капіталу у кожній країні. Порядок і умови доступу до таких джерел фінансування можуть встановлюватися у законодавчому порядку.

Таким чином, Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначила основні принципи побудови фінансів місцевих органів влади. Україна, приєднавшись у листопаді 1996 р. до Хартії, зобов'язалась забезпечити впровадження цих принципів у життя.

У вересні 1985 р. Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування Інтернаціональною Спілкою місцевих влад (ІСМВ) була ухвалена Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.<sup>2</sup> Ст. 8 Декларації окреслює основні засади побудови фінансів місцевих органів влади. Вона має назву "Кошти місцевих органів влади" і включає 7 пунктів.

Згідно з пунктом 1 Декларації місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень.

Пункт 2 встановлює, що розподіл коштів між місцевими органами влади має в розумних пропорціях відповідати тим завданням, що виконуються ними. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, з тим щоб забезпечувати безперервну роботу служб та відповідне фінансове планування. В разі передачі будь-яких нових повноважень відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

Пункт 3 встановлює, що розумна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких вони мають встановлювати самі.

Пункт 4 визначає, що податки, які місцеві органи влади повинні мати право збільшувати, або від яких вони отримують гарантовану частину, мають носити досить загальний та гнучкий характер, щоб давати місцевій владі змогу йти врівень з її зобов'язаннями.

Пункт 5 проголошує, що автономія слабших у фінансовому відношенні місцевих органів управління потребує системи фінансового вирівнювання.

У пункті 6 іде мова про право місцевих органів влади належним чином брати участь у розробці правил, що регулюють загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, яке має бути чітко визначене.

Згідно із сьомим пунктом Декларації надання одnorазових субсидій, які асигнуються не для фінансування спеціальних проектів або служб, має бути також встановлене. Тут же наголошується, що надання субсидій не може виправдовувати недоречне втручання в політику, яка здійснюється місцевими органами влади в межах їх компетенції.

Як бачимо, значна частина положень Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування стосовно фінансів місцевих органів влади повторює основні принципи Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Разом з тим, тут є положення, що розвивають ці принципи. Окремі з принципів Європейської Хартії у Всесвітній Декларації відсутні. Так, в Декларації немає положень щодо діяльності органів місцевого самоврядування на ринку позичкового капіталу, щодо різноманітності місцевих фінансових систем. Водночас наявні положення щодо фінансового планування у місцевих органах влади, відокремлення коштів місцевого самоврядування від коштів інших рівнів управління, про місцеві платежі.

Ще один міжнародний правовий акт, де регламентується фінансова діяльність місцевого самоврядування, – це Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях Співдружності незалежних держав. Вона прийнята у 1993 р. Міжпарламентською Асамблеєю СНД.

Проблеми фінансів місцевого самоврядування викладені у ст. 4 Декларації. Вона має назву “Економічні основи місцевого самоврядування”. У Декларації зазначається, що законодавство про місцеве самоврядування повинно встановлювати права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Населення, яке здійснює місцеве самоврядування, доцільно визнати суб’єктом, що здійснює володіння, користування, розпорядження власністю відповідної території (муніципаль-

ною, комунальною), надати йому можливість самостійно і при посередництві органів місцевого самоврядування розпоряджатися матеріально-фінансовими ресурсами.

У Декларації наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, які повинні відповідати їх повноваженням, а також достатніми, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення. Також наголошується, що держава забезпечує відповідність ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, що встановлені законами.

Декларація визначає, що представницький орган місцевого самоврядування самостійно приймає місцевий бюджет. Самостійність місцевого бюджету гарантується державною підтримкою розвитку виробничої сфери шляхом податкової, інвестиційної і кредитної політики, наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів. Вона також забезпечується правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних ресурсів, заборонаю вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету, компенсацією збитків, що завдані державними органами та органами місцевого самоврядування іншого рівня.

Самостійність місцевого бюджету також гарантується стабільністю економічного законодавства.

Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД проголошує лише частину принципів, декларованих Європейською Хартією про місцеве самоврядування. Разом з тим, у Декларації є деякі новації. Це стосується майнових прав територіальних колективів, необхідності забезпечення стабільності економічного законодавства, заборони на вилучення вільних бюджетних коштів, гарантій на власні та закріплені доходи, державних соціальних стандартів. Ці та деякі інші положення Декларації обумовлені особливостями соціально-економічної та політичної ситуації у пострадянських суспільствах, що формуються у країнах СНД. Декларація в цілому відображає практику становлення економічних основ місцевого самоврядування у Російській Федерації. Позиції, проголошені Декларацією, знайшли своє відображення у Законі Російської Федерації "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації".

У трьох розглянутих актах міжнародного права є ряд спільних принципів, які визнані у всіх країнах, незважаючи на їх соціально-економічні і політичні особливості: По-перше, органи місцевого самоврядування мають право на достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися. По-друге, обсяг фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, повинен бути достатнім і відповідним до завдань, обов'язків та компетенції місцевої влади. По-третє, держава надає фінансову допомогу фінансово слабким органам місцевого самоврядування. По-четверте, необхідність підтримки фінансово слабких органів місцевого самоврядування обумовлює застосування державою процедур фінансового вирівнювання.

Є ще три принципи, які проголошені як Європейською Хартією, так і Всесвітньою Декларацією, але відсутні у Декларації місцевого самоврядування країн СНД.

Це вимога частину доходів органів місцевого самоврядування формувати за рахунок місцевих податків і зборів, які місцевою владою встановлюються самостійно. Це також зобов'язання надавати державні субсидії органам місцевого самоврядування без порушення принципу їх самостійності. Це принцип, згідно з яким органи державної влади, що здійснюють перерозподіл коштів для місцевого самоврядування, мають це робити на основі консультацій з місцевою владою.

Найбільш ґрунтовно принципи побудови фінансів місцевих органів влади викладені у Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

Крім вже названих в узагальненому вигляді принципів Хартія включає ще два. Це необхідність забезпечення гнучкості і різноманітності місцевих фінансових систем і доступу органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу.

Окремі положення щодо побудови фінансів місцевих органів влади вміщують Європейська Хартія міст<sup>3</sup> та Європейська декларація прав міст, ухвалені у березні 1992 р. Європейська декларація прав міст проголошує, що громадяни міст мають право на фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади зна-

ходити фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією Декларацією. До таких прав Декларація відносить право на безпеку, незабруднене і здорове навколишнє середовище, роботу, житло, свободу пересування, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, культуру, інтеграцію багатьох культур, якісну архітектуру і фізичне оточення, погодження функцій роботи, соціальної активності і життя, участь в управлінні містом, економічний розвиток, безперервний розвиток економіки і навколишнього середовища, послуги та товари, багатство природи і природні ресурси, розвиток особистості, міжміське співробітництво, рівноправність.

В Європейській Хартії міст проголошуються такі принципи: Перше. Місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх районів.

Друге. Економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані. Тому турботою місцевих властей є не тільки рівень, але й якість життя.

Третє. Місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону і навколишньої території. При розробці планів місцеві власті повинні враховувати взаємовідносини свого міста з усім регіоном.

Четверте. Економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Обов'язок місцевих властей виявляти прогалини в існуючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку та пов'язаних з ними політиці, пропозиціях, стратегії і програмах.

П'яте. Співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні і розвитку. Тому місцеві органи влади мають співробітничати з приватним сектором, особливо у здійсненні програм професійної підготовки і освіти, створенні соціальних служб, відродженні на основі партнерства центральних районів міст.

Зробимо основні висновки. У сучасному міжнародному праві сформувалась окрема галузь, яка регламентує організацію місцевого самоврядування. Усі міжнародно-правові акти з питань місцевого самоврядування передбачають принципи побудови фінансів місцевих органів



влади. Ці принципи є обов'язковими для всіх країн, які приєднуються до вказаних міжнародно-правових актів. Приєднання України до Європейської Хартії про місцеве самоврядування накладає на державу обов'язки забезпечити будівництво фінансів місцевих органів влади на засадах цієї Хартії.

## **2. ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

Фінансові системи місцевих органів влади зарубіжних країн можна поділити на дві групи. У федеративних державах ці фінансові системи створюються як суб'єктами федерації, так і органами місцевого самоврядування. В унітарних за державним устроєм країнах власні фінансові системи функціонують на рівні місцевого та територіального (регіонального) самоврядування. В залежності від того, як побудована взаємодія фінансів місцевих органів влади з державними фінансами існує велика кількість модифікацій місцевих фінансових систем.

Розглянемо, як утворюються і функціонують основні інститути фінансових систем місцевих органів влади зарубіжних країн. Це стосується місцевих громадських послуг, місцевих бюджетів та міжбюджетних взаємовідносин, моделей податкових та бюджетних систем, особливостей організації місцевих податків, зборів та платежів, системи трансфертів, фінансового вирівнювання, комунального (муніципального) кредиту та фінансових послуг, позабюджетних фінансових фондів, фінансів муніципальних підприємств, організації касової справи, особливостей діяльності місцевих фінансових органів і організації фінансового контролю та аудиту.

Зупинимося на кожному з названих інститутів більш детально.

### **2.1. МІСЦЕВІ ГРОМАДСЬКІ ПОСЛУГИ**

В основі організації державної влади і місцевого самоврядування у розвинутих зарубіжних країнах лежить концепція, згідно з якою основним завданням інститутів влади

є виробництво та надання громадських послуг громадянам країни. Сфери відповідальності різних рівнів влади щодо надання громадських послуг розмежовуються. Наприклад, у Франції це зроблено на основі Закону від 7 січня 1983 р. "Про розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою". Таким чином, основним завданням органів місцевого самоврядування в розвинутих зарубіжних країнах є організація та надання місцевих громадських послуг членам територіальних колективів. Обсяги та характер послуг, які зобов'язані забезпечувати органи місцевого самоврядування, є основою місцевих фінансових систем.

Законодавство розвинутих зарубіжних країн, яке регламентує порядок організації фінансів місцевих органів влади визначає перелік послуг, що надаються місцевою владою. По можливості, обов'язки місцевої влади визначаються таким чином, щоб уникнути дублювання одного рівня влади іншим. У вже згаданому Законі Франції від 7 січня 1983 р. зазначається, що "розподіл компетенцій між територіальними громадами і державою здійснюється, за змогою, розрізняючи ті, що доручені державі, і ті, що випали на долю комун, департаментів чи регіонів так, щоб кожна сфера компетенцій, а також відповідні кошти надавалися повністю або державі, або комунам, або департаментам, або регіонам".<sup>4</sup>

На рівні низової територіальної громади надаються найсуттєвіші послуги, пов'язані з повсякденним життям людей.

У Федеративній республіці Німеччині, наприклад, обциною забезпечуються:

1) функціонування інфраструктури (квартири, вулиці, виробничі майданчики, вода, прибирання сміття, електроенергія, газ);

2) побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля);

3) соціальна злагода (соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі у громадському житті, підтримка соціального миру);

4) формування життєвого середовища та перспективне планування (планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації);

5) громадський порядок (пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, запис актів громадського стану);

6) стабілізація системи (соціальний буфер між людиною і державою, соціалізація громадян (школа, демократія), адміністративні функції).<sup>5</sup>

Як відзначає Вольфган Гізевіус, 80 % всіх питань, з якими громадянин звертається до властей, у ФРН вирішуються в общині.<sup>6</sup>

Передача місцевим органам влади функцій щодо надання основної частини громадських послуг властива не тільки Німеччині, а й багатьом іншим зарубіжним країнам. Таким чином, інститут місцевих громадських послуг є основоположним в системі місцевих фінансів зарубіжних країн.

## 2.2. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Головним фінансовим інститутом в системі фінансів місцевих органів влади є місцевий бюджет. Право на місцевий бюджет у зарубіжних країнах мають усі визнані законом рівні місцевої влади. Поняття "місцеві бюджети" і "бюджети місцевого самоврядування" у зарубіжних країнах розрізняються. Перелік місцевих бюджетів більш широкий, ніж перелік бюджетів місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів крім бюджетів місцевого самоврядування відносяться також і бюджети держав, які входять до складу федеративних держав. Таким чином, місцеві бюджети – це сукупність бюджетів суб'єктів федерацій і бюджетів місцевого самоврядування.

Види місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації. В унітарних державах їх система встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Як у федеративних, так і в унітарних зарубіжних країнах не існує єдиної бюджетної системи та єдиної бюджетної класифікації. Тому стосовно практики розвинутих держав некоректним є вживання терміну "бюджетна система". Доцільно користуватися поняттям "система бюджетів". Слід зазначити і відсутність практики формування єдиного зведеного загальнодержавного бюджету. Кожен рівень влади має власний, самостійний і відокремлений від інших

бюджет. Цей бюджет кожен орган влади формує та виконує самостійно, відповідно до покладених на нього функцій. Бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включаються до бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня. Таким чином, тут не використовується таке поняття, як зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень.

Закономірним для усіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні або адміністративні бюджети та місцеві бюджети розвитку, або інвестиційні бюджети. Кожен із цих бюджетів має власні видатки і власні доходи.

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на поточні потреби, забезпечення утримання соціально-культурної сфери, адміністративні витрати, соціальний захист, виконання делегованих повноважень, сплату видатків по боргу місцевої влади. Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та деяких інших доходів.

Видатки бюджету розвитку або бюджету інвестицій спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування та обладнання, інші інвестиційні програми, сплату основної частини боргу місцевих органів влади.

Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, які надаються державною владою, та деяких інших.

Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів.

У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також такі поняття, як “додатковий бюджет” і “приєднані бюджети”. У Франції, наприклад, додатковий бюджет за своєю природою є бюджетом, уточнюючим основний бюджет. В основному бюджеті не можуть бути точно враховані всі можливі зміни фінансових показників протягом бюджетного року. Ці зміни можуть стосуватися як бюдже-

ту поточного, так і інвестиційного. Таким чином, у разі потреби ухвалений основний місцевий бюджет може бути скоректований за допомогою додаткового бюджету. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити зміни до основного бюджету.

Додатковий бюджет також забезпечує зв'язок між основними бюджетами попереднього і поточного фінансових років. Він включає у поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Це, наприклад, служби водопостачання, благоустрою та інші. Складання приєданого бюджету дозволяє спрямовувати доходи відповідної служби на її фінансування.

Приєднані бюджети формуються і виконуються у тому ж порядку, що і основні. Результати виконання приєднаних бюджетів включаються у загальне сальдо основних бюджетів.<sup>7</sup> Незважаючи на розмаїття місцевих бюджетів та їх множинність, у зарубіжних країнах вони можуть бути згруповані у певні системи. Кожна країна має індивідуальну, властиву тільки їй систему місцевих бюджетів.

### 2.3. МОДЕЛІ СИСТЕМ БЮДЖЕТІВ І МІЖБЮДЖЕТНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН

Для зарубіжних країн характерне, як правило, трьох-чи чотирьохрівнева система бюджетів. Наприклад, у Швеції функціонує трьохрівнева система бюджетів. Це бюджет центрального уряду, бюджети губерній (ленів) та бюджети комун. Трьохрівнева система бюджетів сформована у Норвегії, Фінляндії та інших країнах. Чотирьохрівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у Франції. Це бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів та бюджети комун. Чотири рівні в системі бюджетів має ФРН: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу і бюджет общини. У США чотири основні рівні системи – центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, пов'язаних

із функціонуванням цільових адміністративних утворень, наприклад, шкільних та інших округів. Що стосується країн Східної Європи, то, скажімо, у Польщі три бюджетні рівні. Це бюджет центрального уряду, бюджет воєводства і бюджет гміни.

Існуючі системи бюджетів у зарубіжних країнах можуть бути згруповані у три основні моделі. Під моделлю системи бюджетів слід розуміти спосіб побудови і формування її доходної бази та організації міжбюджетних взаємовідносин. Таким чином, основними критеріями, за якими розрізняють системи бюджетів, є порядок формування доходів бюджетів та організація взаємовідносин між ними. Перша модель базується на повному розмежуванні окремих податків між різними адміністративними рівнями влади і закріпленні їх у законодавчому порядку за відповідними рівнями системи бюджетів. Значною мірою така модель характерна для США.

Друга модель базується на зафіксованому у законодавстві пайовому розділі основних податків між різними адміністративними рівнями влади і відповідному закріпленні цих паїв за рівнями системи бюджетів. Ця модель частково характерна для ФРН. У такий спосіб в цій країні розподіляється податок на додану вартість.

Для третьої моделі характерне застосування різними рівнями влади спільної бази оподаткування. При цьому кожен рівень влади встановлює власну ставку на основі однієї бази оподаткування. Загальна ставка оподаткування, таким чином, є сумою податкових ставок різних рівнів влади. У такий спосіб розподіляється прибутковий податок у Швеції.

Звичайно, у чистому вигляді подібних моделей не існує в жодній країні. Як правило, модель системи бюджетів формується на основі комбінації усіх трьох способів організації взаємозв'язку між її окремими ланками. Але все ж у кожній державі домінують ті чи інші підходи.

Що стосується основних інструментів міжбюджетних взаємовідносин у зарубіжних країнах, то можуть бути виділені такі з них. Це розподіл окремих видів податків між рівнями влади. Це пайова участь різних рівнів влади у розподілі доходів від окремих видів податків. Це вико-

ристання різними рівнями влади спільної бази оподаткування і участь у розподілі окремих податків на основі власних ставок оподаткування. Це система загальних і спеціальних трансфертів.

Вказані чотири інструменти міжбюджетних взаємовідносин у тій чи іншій модифікації, або поєднанні, характерні майже для всіх розвинутих зарубіжних країн.

У федеративних зарубіжних країнах система міжбюджетних взаємовідносин ґрунтується на ідеології фінансового федералізму, яка передбачає побудову міжбюджетних взаємовідносин та розподіл податкових повноважень між федерацією та її суб'єктами на основі Конституції та договору.<sup>8</sup> У ФРН, наприклад, існує Мала податкова спілка і Велика податкова спілка. Це договірна форма податкового регулювання. У Малу спілку об'єднуються Федерація і землі, у Велику – Федерація, землі та общини.

Децентралізація бюджетних і податкових повноважень спостерігається і в процесі міжбюджетних взаємовідносин у багатьох унітарних державах, наприклад в Італії, Португалії, Франції та інших.

#### 2.4. МІСЦЕВІ ПОДАТКИ

Місцеві податки – це податки, які встановлюються самостійно органами місцевого самоврядування. В зарубіжних розвинутих країнах вони є основним доходним джерелом місцевих бюджетів.

Місцеві податки – це головний атрибут інституту місцевого самоврядування. В міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються, як “локальні податки”, які є основною статтею доходів місцевих бюджетів у більшості західних держав.

У середині 90-х рр. за рахунок місцевих податків формувався 61 % комунальних доходів у Швеції, 51 – у Данії, 46 – у Швейцарії, 43 – у Норвегії, 36 – у Франції, 34 – у Фінляндії, 31 % – в Іспанії. Цей показник дуже високий в США. В той же час у Греції він складає лише 2 %, Словенії, Румунії, Нідерландах – 5, Угорщині – 4, Болгарії – 1, Латвії – 6 %.

Внаслідок багатомісячної еволюції на Заході склалась

розгалужена система місцевих податків і зборів, характерною особливістю якої є численність останніх: у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії – 70, у Франції – понад 50. Разом з тим, в окремих країнах застосовується лише кілька місцевих податків, а у Великобританії, наприклад, – лише один (до 1990 р. це був податок з нерухомого майна, урядом Маргарет Тетчер його замінено на подушний податок, який також вважається майновим).

Країни, де застосовується лише кілька місцевих податків, є винятком. Численність місцевих податків і зборів забезпечує універсальні можливості їх використання в різних за потенціалом і умовами адміністративно-територіальних утвореннях, що є гарантією стабільності податкових надходжень.

Місцеві податки використовуються на всіх рівнях місцевого самоврядування. В унітарній Франції це комуни, департаменти і регіони. До місцевих зараховуються також податки, які застосовуються у федеративних державах суб'єктами федерації. У Німеччині – це землі, у США – штати.

Таким чином, кожний рівень влади у більшості розвинутих країн Заходу має свою податкову систему.

Ще однією особливістю місцевих податків і зборів на Заході є їх масовість. Вони сплачуються фактично всім дорослим населенням, незалежно від соціального статусу та рівня доходів. Наприклад, в США у бюджеті сім'ї з чотирьох осіб з річним доходом 50 тис. дол. платежі за всіма місцевими податками складають в середньому 4,4 тис. дол. щорічно – це 8,9 % її доходів. В цілому в окремих штатах мінімальний показник дорівнює 3,5 %, а в інших – досягає 14 % доходів сімей вказаної категорії.

Особливістю місцевих податків і зборів більшості розвинених країн є також їх регресивність. Це означає, що частка місцевих податків і зборів зменшується по відношенню до сукупного розміру доходів, якщо останні зростають. В той же час частина країн стосовно головних місцевих податків застосовує прогресивні ставки оподаткування. Це характерно, наприклад, для Фінляндії, Норвегії, Іспанії, Швеції, Швейцарії при оподаткуванні особистого майна громадян.

Практично в усіх розвинених країнах створено надійну



правову основу застосування місцевих податків і зборів. Право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори гарантується конституціями цих країн. У ФРН, наприклад, права органів місцевого самоврядування і земель на використання місцевих податків регламентуються Конституцією держави, а також низкою законів. Серед них є два спеціальні: "Положення про сплату податків, зборів і мита", що, по суті, є Податковим кодексом, і "Положення про сплату місцевих податків".

Місцеві органи влади на Заході мають різну компетенцію щодо встановлення місцевих податків і зборів, або щодо так званого "права податкової ініціативи". В унітарних країнах місцеві органи влади, як правило, такого права не мають. Всі види місцевих податків запроваджуються законами, які ухвалює парламент країни. Місцеві органи влади мають повноваження щодо встановлення ставок податків в межах законодавчо визначених граничних їх рівнів. До компетенції місцевих органів влади включено також право приймати рішення про запровадження місцевих податків, визначених законодавством.

В деяких країнах застосовується інша модель контролю центрального уряду за місцевими податками. Місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада обмежує їх максимальні ставки. З 1983 р. така практика існує в Норвегії та Бельгії.

У федеративних державах основне коло питань місцевого самоврядування, включаючи і питання місцевого оподаткування, знаходиться у компетенції суб'єктів федерації.

Види місцевих податків встановлюються органами влади штатів у США, кантонів у Швейцарії, владними структурами провінції Квебек у Канаді. Ставки місцевих податків у цих країнах визначають муніципалітети. Разом з тим, і в більшості федеративних країн законодавство федерації певною мірою регламентує застосування місцевих податків і зборів.

Існує кілька основних моделей податкових систем місцевих органів влади. Їх основу складає спосіб, в який встановлюються і зараховуються до місцевих бюджетів окремі місцеві податки. Розглянемо це на прикладі прибуткового податку.

**Перша модель.** У ФРН, Австрії, Іспанії, Люксембурзі місцеві органи влади автоматично отримують фіксований відсоток (частку) від прибуткового податку по країні, який зараховується до бюджетів всіх рівнів.

**Друга модель.** У Бельгії, Канаді (крім Квебеку), Данії, Норвегії місцеві органи самостійно встановлюють додаткові місцеві надбавки до ставок прибуткового податку, який надходить до центрального бюджету.

**Третя модель.** Місцеві органи цілком самостійно встановлюють ставки оподаткування і його базу по прибутковому податку. Відповідні місцеві податки не враховуються центральним урядом при визначенні прибуткового доходу для податків, які надходять до центрального бюджету. Така модель податкової системи застосовується у Швейцарії, провінції Квебек (Канада) та деяких інших країнах. У США місцеві ставки прибуткового податку враховуються при визначенні ставок цього податку до центрального бюджету.

Місцеві податки за формою їх встановлення та способом зарахування до місцевих бюджетів також розподіляються на три групи. До першої групи належать прями і непрямі місцеві податки, які майже у всіх країнах запроваджуються місцевими органами влади і повністю надходять до їх бюджетів. Прямими податками у цій групі є промисловий податок, податки на нерухоме майно фізичних осіб, на землю, автомобілі, професію тощо. Непрямими податками у цій групі є індивідуальні та універсальні місцеві акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів. Це акцизи на бензин, алкогольні напої та інші товари. В Японії – акцизи на споживання газу та електроенергії. У Великобританії місцевих непрямих податків немає.

До другої групи місцевих податків і зборів належать податки, які встановлюються місцевими органами влади як надбавки до загальнодержавних податків або як відрахування від них. Ця група місцевих податків, по суті, дублює загальнодержавні податки на місцевому рівні. До неї відносяться місцеві надбавки до земельного і сільськогосподарського податків в Італії, відрахування від прибуткового податку фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій у США, надбавка до податку на добавлену вартість у Франції та інші. Причому в окремих країнах місцеві подат-

ки цієї групи враховуються центральним урядом при визначенні ставок податків, що надходять до центрального бюджету як фактор їх зменшення. В деяких з них податки центрального уряду не зменшуються на суму відповідних місцевих податків. В той же час законодавство ФРН забороняє місцевим органам влади встановлювати ті податки, які вже стягуються на рівні федерації.

Третя група місцевих податків найбільш численна. Це різноманітні податки, головним чином фіскального характеру або екологічні. Серед них: податки на заняття торгівлею, на собак, на розваги, на видовища, на володіння транспортними засобами, на торгівлю спиртними напоями, на видачу ліцензій на спадщину, на подарунки, на осіб, які володіють двома квартирами, на мисливство та рибальство, на відкриття питних закладів, готелів, на прибирання вулиць і ліквідацію побутових відходів, на кар'єри, на рекламу та інші (подібних податків центральна влада, як правило, не стягує).

Основну роль у країнах з розвинутою ринковою економікою відіграють майнові місцеві податки, в першу чергу на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб і на землю. У США за рахунок податків на майно формується близько 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції – 40 %.

Місцеві податки забезпечують реальну фінансову автономію органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади. Ця самостійність проявляється також і в тому, що у федеративних державах суб'єкти федерацій мають власні служби, які збирають місцеві податки. Муніципальні податкові служби є і в органах місцевого самоврядування в багатьох федеративних та унітарних державах. Що стосується загальнодержавних податків, які надходять до центрального бюджету, то контроль за їх стягуванням здійснюють державні податкові служби.

## 2.5. МУНІЦИПАЛЬНІ ПЛАТЕЖІ

Значним джерелом доходів у розвинутих зарубіжних країнах є муніципальні платежі за послуги, які надаються місцевими органами влади. Місцеві органи влади цих країн, як правило, самостійно встановлюють ціни та тарифи на

послуги, які вони надають членам територіальних колективів. За рахунок муніципальних платежів у першій половині 90-х рр. на Кіпрі формувалося 33 % доходів муніципальних бюджетів, у Греції – 22, Люксембурзі – 29, Португалії – 19, Румунії, Іспанії та Німеччині – 16, Нідерландах, Норвегії – 13 % доходів низових бюджетів. У той же час частка таких доходів у Туреччині та Латвії складала 1 %, у Франції – 2 %.<sup>9</sup>

У кожній країні сформувалися власні підходи щодо плати за послуги, які надаються місцевою владою. У багатьох країнах плата за ці послуги не покриває видатків на їх здійснення. І це свідомо політика. У Швеції за рахунок платежів у 1994 р. сформовано 8 % доходів бюджетів комун.<sup>10</sup> По більшості статей видатків місцевої влади цієї країни платежі за послуги лише частково покривають витрати. По видатках на загальнокомунальну адміністрацію процент компенсації склав 6 пунктів, робочих місцях і розвитку господарства – 6, землі і житловому фонду – 1, транспорту – 15, дозвіллю і відпочинку – 6, культурі – 3, освіті – 2, медичному обслуговуванню і догляду за тими, хто потерпає – 8, охороні навколишнього середовища і здоров'я населення – 6 %. Лише послуги за енергозабезпечення, водопостачання та утилізацію відходів були профінансовані платежами на 91 %.<sup>11</sup>

Таким чином, соціальне призначення місцевої влади реалізується у тому, що більшість послуг, які вона надає територіальним громадам, дотується. Разом з тим, і муніципальні платежі є джерелами бюджетних доходів органів місцевого самоврядування.

## 2.6. ТРАНСФЕРТИ

Трансферти – це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називаються фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також з бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів одиниць нижчого адміністративного рівня.

За рахунок трансфертів у багатьох країнах формується домінуюча частина доходів місцевих органів влади. Так, у середині 90-х рр. за рахунок трансфертів на Мальті

формувалося 98 % доходів муніципальних бюджетів, у Румунії – 79, Болгарії – 78, Угорщині – 66, Латвії – 68, Словенії – 67, Великобританії – 77, Нідерландах – 60 %. У цій групі знаходяться як високорозвинуті індустріальні держави, так і країни Східної Європи, що входили до колишньої соціалістичної системи. Існує група Європейських країн, де трансферти відіграють відносно незначну роль. У Швейцарії за їх рахунок формується 18 % доходів муніципальних бюджетів, у Швеції – 19, Франції – 26, Фінляндії та Сан-Марино – 31, Данії – 24, на Кіпрі – 30, в Австрії – 35 %. В багатьох країнах цей показник не перевищує 50 %.

У зарубіжних країнах сформувалася розгалужена система трансфертів. Вони є інструментом проведення державної регіональної фінансової політики. За допомогою трансфертів здійснюється фінансове вирівнювання, фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження), забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів. Трансферти дозволяють компенсувати втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів. Є трансферти, які надаються центральним урядом органам влади регіонального та місцевого рівня. Є також трансферти, що надаються місцевій владі регіональними урядами.

У зарубіжній практиці немає однозначних підходів щодо організації надання трансфертів та їх класифікації. Група експертів Ради Європи під керівництвом Дж. Лотца у 1986 р. підготувала спеціальну доповідь, в якій здійснила спробу класифікації трансфертів. У цій доповіді замість терміну “трансферти” вживається поняття “субсидія”. Сама доповідь отримала назву “Політика субсидування органів місцевого самоврядування”.

У доповіді визначено, що субсидіями є переміщення коштів від вищих до нижчих органів влади. Це поняття не включає позик, крім безвідсоткових, що надаються на термін понад десять років. До субсидій не належать також спільно використовувані податки.

Перша група субсидій – це субсидії загального призна-

чення. На думку авторів доповіді, вони можуть використовуватись як власні податкові надходження місцевих органів влади. Ця група субсидій поділена на дві підгрупи: поточні субсидії і субсидії капітального характеру. До першої категорії належать також субсидії загального призначення, але пов'язані з об'єктивними критеріями. Критерієм їх розподілу є податкоспроможність або видаткові потреби території.

До цієї групи належать також субсидії, пов'язані з обсягами власних податків місцевого органу влади. Цей зв'язок встановлений таким чином, що збільшення місцевим органом влади власних податків обумовлює збільшення обсягу субсидій.

Друга група субсидій – це спеціальні субсидії, тобто ті, які спрямовуються на певні цілі. Виділено кілька різновидів спеціальних субсидій.

Серед них є обумовлені субсидії, розмір яких залежить від розміру видатків органу влади, якому вони надаються. Їх виділення обумовлюється певною сумою витрат місцевого органу. Автори доповіді поділяють обумовлені субсидії на кілька різновидів в залежності від витрат місцевої влади.

Ще одну групу субсидій в доповіді названо дискреційними. Це субсидії, які розподіляються на розсуд Уряду у відповідності до різних обставин, але без жодних критеріїв.

Через десять років у Базовому звіті “Місцеві фінанси у державах-членах Ради Європи”, підготовленому Робочим комітетом з місцевих і регіональних органів влади з нагоди 11 конференції Європейських Міністрів з питань Місцевих Урядів у Лісабоні 10–11 жовтня 1996 р., зроблена інша класифікація трансфертів.

Трансферти згідно зі звітом поділяються на чотири групи. Це розподілені податки, гранти, субвенції та інші. Гранти поділяються на дві групи : специфічні гранти (субвенції) і генеральні гранти. Специфічні гранти мають цільовий характер. Генеральні гранти не обумовлені конкретними цілями їх витрачання. Є й інші спроби здійснити класифікацію трансфертів, хоча це питання продовжує дискутуватися.

За сучасних умов у багатьох країнах спостерігається тенденція спрощення системи трансфертів, зменшення

чисельності їх видів, і це не випадково. В окремих країнах системи трансфертів були громіздкими, їх чисельність досягала 100–400 видів. Йде процес заміщення спеціальних трансфертів загальними, тобто не обумовленими конкретними цілями. Це стало вимогою Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Наприклад, у Франції в 1979 р. запроваджена Глобальна дотація функціонування, у 1985 р. – Глобальна дотація на устаткування комун та об'єднань комун, Глобальна дотація на устаткування департаментам. Запроваджені Загальна децентралізаційна дотація, субсидія на компенсацію ПДВ. Разом з тим, і досі зберігається значна кількість спеціальних трансфертів: дотація на професійну підготовку і навчання, дотація на шкільне обладнання, департаментська дотація на устаткування коледжів та інші.

У ФРН загальні субсидії надаються на фінансове вирівнювання. Обумовлені субсидії виділяються як федерацією, так і землями на поточні витрати, на допомогу по обслуговуванню боргів, на соціальні послуги і добробут молоді, на запобігання стихійним лихам, на вдосконалення дорожньої інфраструктури, на утримання шкіл, дитячих садків та лікарень, а також громадських культурних закладів та інші.

Інвестиційні субсидії надаються для розширення дорожньої (транспортної) інфраструктури, спорудження шкіл та дитячих садків, муніципальних очисних підприємств, житла для студентів, державного житлового фонду.

Значних змін зазнала система трансфертів у ФРН після приєднання східних земель і утворення фонду “Німецька єдність”. Ці зміни були спрямовані на переорієнтацію фінансових ресурсів з метою прискорення розвитку східних земель.

## 2.7. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ

Фінансове вирівнювання – поняття, яке використовується у теорії та практиці зарубіжних країн. Термін “фінансове вирівнювання” частково відповідає за змістом поняттю “регулювання доходів бюджетів”, яке застосовується у вітчизняній практиці. Фінансове вирівнювання – це процес перерозподілу фінансових ресурсів між так званими “багатими” і “бідними” територіями, між центральною і місцевою владами.

Проблема фінансового вирівнювання найбільш складна і дискусійна в теорії місцевих фінансів. Вона є найбільш гострою в практиці організації фінансів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

В зарубіжній теорії і практиці розроблені різноманітні концепції і формули вирівнювання, які мають задовольнити як “багаті”, так і “бідні” території, як центральну, так і місцеву владу. Ключова роль в системі фінансового вирівнювання відводиться системі трансфертів, внесків “багатих” територій, а також трансфертним фондам (фондам фінансового вирівнювання, або еквалізаційним фондам), що створюються як на центральному, так і на регіональному рівнях. В одних країнах фінансове вирівнювання здійснюється за рахунок акумульованих коштів у бюджеті центрального уряду, в інших – на засадах самофінансування, за рахунок коштів “багатих” територій.

Фінансове вирівнювання має місце як в унітарних, так і у федеративних, за державним устроєм, державах. Заходи фінансового вирівнювання охоплюють і доходи місцевого самоврядування, і його витрати.

Фінансове вирівнювання є ключовою функцією державного регулювання фінансів місцевих органів влади. Це важливий інструмент державної регіональної політики зарубіжних країн. Заходи фінансового вирівнювання частково обмежують фінансову автономію місцевих органів влади, але без цих заходів не може обійтись жодна країна. Необхідність фінансового вирівнювання пов’язана із різною податкоспроможністю окремих територій і потребами надання місцевих громадських послуг на рівні певних державних стандартів в межах всієї території країни. Таким чином, фінансове вирівнювання – об’єктивна закономірність організації фінансів місцевих органів влади.

Розглянемо організацію фінансового вирівнювання у Швеції. Тут ця система отримала назву “системи Робін Гуда”. Автори вже згаданого дослідження “Місьцеве самоврядування у Швеції”<sup>12</sup> відзначають, що потреби в комунальних послугах і місцеві умови для їх надання в різних комунах неоднакові. Є залежність між віковою структурою населення і рівнем потреб у послугах. Велика кількість дітей дошкільного і шкільного віку, високий



рівень зайнятості населення жіночої статі збільшує потребу у дошкільних і шкільних закладах. Збільшення числа громадян похилого віку тягне за собою додаткову потребу в закладах для таких людей.

Затрати на комунальні послуги відрізняються також в різних комунах в залежності від географічних та кліматичних умов. Малозаселені райони вимагають більших затрат. В той же час і висока густота населення спричиняє додаткові витрати. Всі ці та інші фактори ведуть до того, що різні комуни зобов'язані здійснювати неоднакові витрати.

В той же час комуни мають і неоднакові доходи: одні – більші, інші – менші. Це пов'язано з різною доходною базою, яку вони самостійно оподатковують. Для того, щоб визначити рівень можливостей кожної комуни щодо формування її доходів, шведські економісти використовують кілька показників. Це “середньокмунальна податкоспроможність” і “податкоспроможність комуни”. Середньокмунальна податкоспроможність розраховується шляхом поділу суми доходів, що підлягають комунальному оподаткуванню по всій країні, на загальне число жителів держави. Податкоспроможність окремої комуни визначається шляхом поділу суми доходів в окремій комуні, що підлягає її комунальному оподаткуванню, на число жителів цієї комуни. Таким чином, одні комуни мають більшу податкоспроможність, ніж середньокмунальна, інші – меншу.

Основні фактори, що впливають на цей показник, такі: частина населення, яка працює; рівень доходів населення; вікова структура населення; господарська структура; структура забудови комуни та інші.

Податкоспроможність кожної комуни визначає її можливості фінансувати витрати на надання громадських послуг. Таким чином, з одного боку, у кожній комуні складаються різні обсяги витрат, з іншого – різні можливості щодо їх фінансування. Фінансове вирівнювання зводиться до того, що вирівнюються можливості комун фінансувати ці витрати і вирівнюються самі витрати. Це означає вирівнювання їх доходів і видатків. За інших умов, вважають у Швеції, зростав би розрив між рівнем розвитку окремих комун з усіма негативними наслідками.

Нова система фінансового вирівнювання прийнята у

Швеції риксдагом (парламентом) восени 1995 р. і введена з 1996 р. Система побудована таким чином, що вирівнювання здійснюється виключно за рахунок фінансових ресурсів самих комун. До цього фінансове вирівнювання здійснювалося за рахунок субсидій із бюджету центрального уряду. З 1996 р. державні субсидії використовуються для загальної фінансової підтримки місцевого самоврядування, а також для регулювання відносин комун і ландстингів (губерній).

Фінансове вирівнювання здійснюється у два етапи. Спочатку вирівнюються доходи. Середньокомунальна податкоспроможність по Швеції визначена в обсязі 100 тис. шведських крон. Це середній доход на одну людину по країні, що підлягає комунальному оподаткуванню. Комуни, які мають середній доход на одного жителя менше 100 тис. крон, отримують субсидію. Ті, доход яких складає більше 100 тис. крон на одну людину, сплачують внески до фонду субсидій. Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньокомунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуни, перемноженою на чисельність жителів комуни, а також на попередньо встановлену податкову ставку. Ця ставка до 1998 р. визначена в обсязі 95 % від середньої комунальної податкової ставки, яка склалася у 1995 р.

У другий етап вирівнюються витрати на більшість видів послуг, що надаються комунами. Визначені сфери діяльності, які враховуються при вирівнюванні витрат, а також фактори, що впливають на рівень цих витрат. (Вказані сфери та фактори зазначені у таблиці). Комуни, які мають високі структурні витрати, отримують субсидії. Ті, що мають малі структурні витрати, вносять внески до спільної каси субсидій.

Вказані у таблиці фактори лежать в основі розрахунків відповідних доплат чи відрахувань, які здійснюються на підставі індексів. Фінансове вирівнювання здійснюється на основі розробленого алгоритму, який має назву формули вирівнювання. Формула вирівнювання – це математична модель, яка обумовлює розміри доплати відповідній території чи її внесків на основі об'єктивних факторів і критеріїв. Кожна країна має власну формулу вирівнювання, що пов'язано з її індивідуальними особливостями.

**Сфери діяльності, які враховуються при вирівнюванні витрат, і фактори, що впливають на рівень витрат**

Сфера діяльності	Фактор
<b>КОМУНИ</b>	
Дитячі дошкільні заклади	Вікова структура, рівень зайнятості батьків, податкоспроможність і густота населення
Заклади по догляду за людьми похилого віку	Вікова структура, співвідношення чоловіків і жінок, професійна структура, рівень спільного проживання, малозаселені райони
Дев'ятирічна школа	Вікова структура, малозаселені райони, рідна мова
Гімназія	Вікова структура, форми проживання (пансіон), вибір програм навчання
Турбота про сім'ю	Матері-одиначки з дітьми віком до 15 років, переїзди, іноземні громадяни (за винятком вихідців з країн Північної Європи), громадяни Фінляндії, густота забудови
Водопостачання і система каналізації	Низька густота забудови, геологічні особливості
Вулиці та дороги	Ступінь зносу, обумовлений інтенсивністю дорожнього руху та кліматичними особливостями
Забезпечення зайнятості та розвиток господарства	Безробіття
Затрати на будівництво, утримання та опалення	Індекс, який розраховується на основі фактичних змін витрат

Сфера діяльності	Фактор
Додаткові витрати малозаселених районів: адміністративно-рятувальна служба і таке інше	Чисельність населення, кількість жителів/ км <sup>2</sup> , наявність районів щільного заселення
Зменшення чисельності населення Дефіцит населення	Скорочення чисельності населення протягом останніх 10 років Чисельність населення у радіусі 30 чи 90 км.
Додаткові виплати у зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
<b>ЛАНДСТИНГИ</b>	
Охорона здоров'я, включаючи профілактику	Вікова структура населення, середня тривалість життя, проживання одинаком, малозаселені райони
Вищі навчальні заклади	Кількість зарахованих студентів
Додаткові виплати у зв'язку з несприятливими кліматичними умовами	Очікувані додаткові витрати
<b>КОМУНИ І ЛАНДСТИНГИ</b>	
Громадський транспорт	Щільність, один чи кілька центрів, розрідженість, шхери

У багатьох формулах вирівнювання використовуються показники середньокомунальної податкоспроможності, податкоспроможності комун та податкового зусилля комун. Під податковим зусиллям комуні розуміють ступінь використання її податкоспроможності.

У Швеції до 1995 р. формула вирівнювання складалася з двох частин, одна з яких давала можливість розрахувати гарантовану податкову базу комуни, а друга – розмір трансферту для забезпечення цієї бази. Формула розрахунку гарантованої податкової бази мала такий вигляд:

$$Y_i^1 = (A_{i_1} + A_{i_2} + A_{i_3}) \times Y_m,$$

де  $Y_i^1$  – гарантована податкова база на душу населення; “i” – комуни;

$Y_m$  – середній по країні доход, який підлягає оподаткуванню на душу населення;

$A_{i_1}, A_{i_2}, A_{i_3}$  – коефіцієнти, що коректують податкову базу у зв’язку із різним рівнем бюджетних потреб територій.

( $A_{i_1}$  відображає загальний рівень удільних витрат місцевої влади. Показник коливається від 1 до 1,57.

$A_{i_2}$  – віковий фактор, вводиться для вираховування демографічних особливостей територій. Крім того, він є показником ініціативності місцевих властей. Його величина прямо пропорційна душевим бюджетним витратам “i” комуни відповідно до середнього рівня по країні. Коефіцієнт може бути і позитивним, і від’ємним як негативна оцінка місцевій владі за слабку активність.

$A_{i_3}$  – буферний коефіцієнт, компенсує скорочення податкової бази внаслідок зменшення чисельності населення “i” території).

Комуни самостійно вирішували, як їм використовувати гарантовану податкову базу, і визначали розмір трансферту. Розмір трансферту розраховується за формулою:

$$G_i = T_1 \times (Y_i^1 - Y_i),$$

де  $G_i$  – трансферт на душу населення “i” комуни;

$T_1$  – встановлена місцевими органами влади податкова ставка;

$Y_i^1$  – гарантована податкова база на душу населення;

$Y_i$  – доход, який підлягає оподаткуванню в “i” комуні.

Більш детально про варіанти формул вирівнювання див. публікацію О. Богачової.<sup>13</sup>

Право на отримання вирівнювальних трансфертів у Швеції мають комуни з податковою спроможністю на рівні менш, ніж 95 % від середньокомунальної по країні. Внески

роблять комуни з податкоспроможністю понад 110 % від середньокомунальної по країні.

## 2.8. КОМУНАЛЬНИЙ КРЕДИТ

Суб'єктом кредитних відносин в системі комунального кредиту є органи місцевого самоврядування. Практично у всіх розвинутих зарубіжних країнах місцеві органи влади можуть брати участь у кредитних відносинах. У частині країн доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не обмежується державою. Це Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Швейцарія. У Франції цей доступ майже вільний. В деяких країнах доступ здійснюється з дозволу держави. Це Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Ірландія, Норвегія, Іспанія.

У законодавстві практично всіх зарубіжних країн є вимога щодо спрямування запозичених фінансових ресурсів виключно на інвестиції. За рахунок позичок в європейських країнах формується, як правило, 10–15 % доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Маріно, він складає 69 %, у Нідерландах – 19, Бельгії – 13, на Кіпрі – 12, Чехії – 11, Іспанії і Франції – по 10 % муніципальних доходів.

Система комунального кредиту пов'язана із різноманітними формами запозичення ресурсів. Найбільш поширеним є облігаційний комунальний кредит. Міста та інші органи місцевого самоврядування зарубіжних країн мають право випускати облігації муніципальної позики. Муніципальні облігації умовно можуть бути поділені на три групи. Генеральні боргові зобов'язання (або бездоходні облігації), які гарантуються бюджетними доходами та майном органу місцевого самоврядування, доходні облігації, які випускаються з метою фінансування будівництва об'єктів інфраструктури. Їх погашення здійснюється за рахунок доходів побудованих підприємств. Є ще так звані облігації змішаного характеру, що не приносять доходів, але погашення яких здійснюється за кошти, отримані від діяльності підприємств, створених за рахунок запозичених ресурсів. Існує значна кількість безоблігаційних форм муніципальних позик. Ще з XIX ст. відомі так звані

міські боргові книги, в яких здійснювався запис позичених містом коштів. До безоблігаційних позик належать угоди оренди, лізингу обладнання та майна, податкові позики, іпотечні позики під заставу землі і майна та інші.

Різновидом комунального кредиту є комунальний банківський кредит. В зарубіжних країнах сформувалося кілька форм комунального банківського кредиту. Це кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жирооборот і кредити жиробанків.

Кожна країна має свої особливості і віддає переваги тій чи іншій формі комунального банківського кредиту. Закономірним для майже всіх зарубіжних країн є право отримувати банківські кредити. Розглянемо особливості комунальних фінансово-кредитних установ у деяких країнах.

Особливою формою комунальних закладів банківського типу є жиро-централі. Перший жиро-центрально виник у Німеччині в 1908 р. Жиробанки є ефективною формою спрощення взаємних розрахунків між органами місцевого самоврядування, особливо в умовах платіжної кризи. Розрахунки через жиробанки відбуваються без посередництва грошей, у формі спеціальних поточних рахунків.

Передумовою появи жиробанків було те, що різні комуни, общини, громади виступали контрагентами, користувалися послугами і продукцією одна одної і відповідно оплачували ці послуги та продукцію. Якщо ці комуни, общини та громади будуть тримати свої рахунки в одному жиробанку, то з'являється можливість покриття взаємних зобов'язань без грошей, у формі взаємозаліків на спеціальних поточних рахунках. Завдяки такій системі розрахунків у жиро-централі можуть виявитися вільні кошти на кредитування цих комун, общин чи громад. Тому жиробанк є, крім усього, ще й банком комунального кредиту.

Ця ідея ефективно використана у Німеччині. У 1916 р. тут утворився єдиний німецький жиро-центрально для всіх місцевих жиро-централей. У 1917–1918 рр. до нього приєдналися Німецька спілка міст, Спілка пруських земських округів, Спілка великих німецьких сільських общин. У 1918 р. цей жиро-центрально став банком німецьких комунальних жироспілок. Всього у Німеччині на початку 80-х рр.

функціонувало 12 жиро-централей. Вони були об'єднані у регіональні спілки. Існує також Західнонімецька спілка ощадних кас і жиро-централей.

Жиро-централі крім організації жиророзрахунків надають кредити муніципальним банкам, регіональним та місцевим органам влади у вигляді комунальних та іпотечних позик. Жиробанки надають лише короткострокові кредити.

Успішно функціонують комунальні банки взаємного кредиту у Швеції, які виникли ще у ХІХ ст. Це банки-посередники, за допомогою яких одні органи місцевого самоврядування можуть кредитувати інших. Банки взаємного комунального кредиту утворені у Швеції у формі банків із солідарною відповідальністю їх засновників комун без гарантій держави. Шведські комуни утворюють спілки для взаємного кредитування по округах. Кожна така спілка є банком взаємного кредитування. За борги цих банків комуни несуть солідарну відповідальність. За сучасних умов система вказаних банків функціонує під назвою "Комунінвест".

З початку ХІХ ст. взаємний комунальний кредит набув широкого розвитку і в Німеччині. Банк взаємного кредитування, який надає кредити комунам, функціонує у Франції.

Ще один вид комунальних банків – це акціонерні комунальні банки. Їх засновники несуть відповідальність у межах власної частки акціонерного капіталу. Перший такий банк створений ще у 1860 р. у Бельгії. Як товариство комунального кредиту його акціонерами могли бути тільки общини.

Важливе місце займають і спеціальні державні банки комунального кредиту, які спеціалізуються у сфері кредитування місцевих органів влади. Вони, як правило, тісно пов'язані із системою ощадних кас. Такі банки є у Німеччині, Франції, Італії, Великобританії, Бельгії. У Франції головним банківським інститутом комунального кредиту є Депозитно-ощадна каса – Місцевий французький кредит. До 1987 р. у Франції існувала каса допомоги обладнанню адміністративно-територіальних одиниць, яка була замінена Місцевим французьким кредитом банком акціонерного типу. У цьому банку державі належить – 47,5 % акцій,



Депозитно-зберігальній касі – 25, ощадній касі – 7, пенсійному фонду – 6,5, банкам і фінансовим закладам – 5, будівельним підприємствам – 2,8, іноземним фінансовим закладам – 6,2 % акцій.<sup>14</sup> Цей банк надає довгострокові інвестиційні позики органам місцевого самоврядування. Група Депозитно-зберігальна каса – Місцевий французький кредит є провідним банком комунального кредиту в Європі.

У Франції функціонують також регіональні товариства фінансування інвестицій, утворені відповідно до Закону 1983 р. як акціонерні товариства з рівною пайовою участю депозитно-зберігальних кас і ощадних кас.

В Італії такою державною установою комунального кредиту є Центральна депозитно-ощадна каса, у Великобританії – Національний фонд позик.

Існує ряд комерційних банків, які спеціалізуються на кредитуванні органів місцевого самоврядування.

У Франції це, наприклад, система банків сільськогосподарського кредиту. Вони надають кредити в основному невеликим сільським комунам. Крім того, філіал цього банку “французькі провінції” надає допомогу адміністративно-територіальним одиницям по випуску облігацій.

У сучасній західній літературі продовжується дискусія про доцільність існування спеціальних комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ, заснованих органами місцевого самоврядування. Частина політиків обстоює ідею повної комерціалізації комунального банківського кредиту з метою підвищення його ефективності. У США, наприклад, комунальних банків немає. Проте в Європі частина країн підтримує їх існування вже протягом більш, ніж 130 років. Сьогодні такі установи в різних формах функціонують в Австрії, Франції, Німеччині, Нідерландах, Норвегії, Іспанії, Швейцарії та деяких інших державах. Створюються муніципальні банки у Польщі, Російській Федерації та інших колишніх соціалістичних країнах. Розгалужену сітку міських громадських та земських банків мала царська Росія. В 20-ті рр. існували комунальні банки в колишньому СРСР.

## 2.9. ПОЗАБЮДЖЕТНІ ФІНАНСОВІ ФОНДИ

Органи місцевого самоврядування багатьох зарубіжних країн мають право утворювати позабюджетні фінансові фонди. Ці фонди мають цільовий характер і створюються з метою вирішення конкретних економічних і соціальних проблем.

Місцеві колективи можуть утворювати резервні, страхові та гарантійні фонди.

Так, комунам у Франції за рахунок їх субсидій дозволено брати участь у створенні гарантійних фондів при кредитних установах, які надають гарантії по кредитах заново створеним підприємствам.<sup>15</sup> Комуна укладає з кредитною установою угоду, в якій визначається, зокрема, мета, сума коштів та функціонування гарантійного фонду, а також умови повернення внесених субсидій в разі зміни чи припинення діяльності цього фонду.

У багатьох країнах органи місцевого самоврядування створюють страхові фонди для забезпечення гарантованих умов повернення коштів, залучених від муніципальних позик. Особливо це стосується муніципальних позик під так звані "моральні зобов'язання", які не забезпечені повними юридичними гарантіями емітента.<sup>16</sup> Така практика має місце, наприклад, у США.

Право на створення цільових позабюджетних фондів на умовах, визначених законодавством, мають представницькі органи місцевого самоврядування Російської Федерації. Що стосується законодавства про територіальне самоврядування Республіки Польща, то воно не передбачає права гмін на створення позабюджетних фондів. Разом з тим, на рівні воєводств тут функціонують позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища. Особливою формою позабюджетних фондів в окремих зарубіжних країнах є так звані регіональні цільові фонди.

Проблема конверсії і джерел фінансування господарства регіонів, які спеціалізувалися на видобутку сировини, після того, як її запаси вичерпуються, є надзвичайно гострою для багатьох держав.<sup>17</sup> Ряд зарубіжних країн запровадили механізм нагромадження фінансових ресурсів в цих регіонах для потреб перепрофілювання їх економіки, її розвитку після згортання виробництва в добувних галузях.

У країнах Близького Сходу в 70-ті рр. були створені спеціальні нафтові фонди. В Саудівській Аравії це Фонд індустріального розвитку, у Кувейті – Фонд майбутніх поколінь. В провінції Альберта (Канада) – Фонд спадщини, на Алясці (США) – Фонд перспективного розвитку.

Нафтовий фонд створений у Норвегії для фінансування заходів, пов'язаних із скороченням у майбутньому видобутку нафти.

У Нідерландах створені фонди розвитку для структурної перебудови та розв'язання проблем зайнятості. Відповідні фонди існують і в інших країнах.

Кошти регіональних цільових фондів формуються за рахунок частини доходу від реалізації мінерально-сировинних ресурсів, які не відтворюються, рентних доходів. Нагромаджені таким чином кошти дозволяють компенсувати втрати регіонів внаслідок вичерпання запасів їх ресурсної бази. Ці кошти є джерелом фінансових ресурсів для диверсифікації економіки добувних регіонів, створення нових робочих місць, соціальної адаптації вивільнених працівників із гірничодобувних та сировинних підприємств, розвитку соціальної сфери. Кошти регіональних цільових фондів захищені від витрат виконавчої влади. В окремих країнах вони перебувають під контролем регіональних представницьких органів влади.

У Кувейті до Фонду майбутніх поколінь щорічно спрямовується 10 % доходів від видобутку нафти. Прийнято рішення про те, що ці кошти не будуть використовуватися протягом 25 років, починаючи з часу створення фонду у 1976 р.

До створеного у 1976 р. Фонду перспективного розвитку штату Аляска (США) надходить 25 % ренти від видобутку нафти. Статус Фонду закріплений в Конституції штату. У Норвегії до створеного у 1990 р. Нафтового фонду спрямовуються всі доходи від нафти і природного газу.

За своїм статусом регіональний фонд є, як правило, трастом, який крім того включає до свого складу інвестиційну корпорацію. Трастовий характер фондів дозволяє збільшувати сконцентрований у них капітал. Кошти фондів вкладаються в активи, облігації, інші цінні папери,

нерухомість та земельні ділянки. Інвестиційними компаніями трастовий капітал інвестується в економіку та соціальну сферу.

Позабюджетні фонди як фінансові інститути поступаються у своєму значенні і ролі місцевим бюджетам. Але ці інститути є інструментом, який робить місцеві фінансові системи більш гнучкими.

## 2.10. ОРГАНІЗАЦІЯ КАСОВОЇ СПРАВИ

В зарубіжних країнах застосовуються різні підходи щодо організації касової справи в органах місцевого самоврядування. В одних країнах органи місцевого самоврядування самостійно визначають умови касового виконання власних бюджетів. В інших – таке право належить виключно державній владі.

Самостійно визначають умови касового виконання місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування США, ФРН, Австрії, Польщі та інших країн. У цих країнах касову справу забезпечують уповноважені органами місцевого самоврядування банківські установи. Наприклад, згідно зі ст. 60 Закону Республіки Польща “Про територіальне самоврядування” встановлено, що банківське обслуговування гміни здійснюється банком, який призначається її Радою. При цьому виключається можливість такого обслуговування Народним Польським Банком.

В окремих країнах органи місцевого самоврядування призначають комунальні (муніципальні) банки фінансовими установами, на які покладається касове виконання місцевих бюджетів та інших фондів фінансових ресурсів. Там, де органи місцевого самоврядування мають автономію в питаннях організації касової справи, муніципалітети призначають власних казначеїв. Вони забезпечують фінансовий баланс, спільно з банками турбуються про ліквідність, готують фінансові звіти.

У тих країнах, де касова справа в органах місцевого самоврядування знаходиться під контролем державної влади, вона організовується державним казначейством. Прикладом таких країн є Франція. У цій країні органи місцевого самоврядування зобов'язані відкривати свої

рахунки лише в органах державного казначейства, яке є структурним підрозділом Міністерства економіки і фінансів Франції. Французькі комуни самостійно здійснюють розподілення коштів власних бюджетів, але касові операції з бюджетними коштами забезпечуються і контролюються державними бухгалтерами, що призначаються у кожен орган місцевої влади. За цієї системи муніципалітети мають лише фонд "дрібних грошей".

В Італії та Португалії використовуються змішані системи організації касової справи в органах місцевого самоврядування. В Італії у великих муніципалітетах касова справа контролюється і забезпечується державним казначейством. Муніципалітети з чисельністю населення до 5 тис. чол. та гірські муніципалітети з чисельністю населення до 10 тис. чол. мають певний рівень автономії в організації касової справи. У Португалії автономія місцевого самоврядування в питаннях організації касової справи значно розширилася після прийняття у 1995 р. нового законодавства про місцеве самоврядування.

У західних країнах серед фахівців йде гостра дискусія про переваги та недоліки тої чи іншої системи організації касової справи в органах місцевого самоврядування. Казначейська система дає можливість Уряду розпоряджатись усією касою, що дозволяє оперативно вирішувати фінансові проблеми. Але вона позбавляє автономії органи місцевого самоврядування, ініціативи в забезпеченні найбільш ефективного використання каси у конкретних умовах кожної території.

Автономія місцевого самоврядування в питаннях організації касової справи розширює межі їх фінансової самостійності. Разом з тим, вона пов'язана з можливістю певних зловживань, розпорошенням ресурсів, перерозподілом доходів від користування касою у банківські структури. Оптимальною у цій ситуації є організація касової справи комунальними банками, що засновані місцевими органами влади.

## **2.11. ФІНАНСИ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ**

Фінанси муніципальних підприємств є інститутом і складовою частиною місцевих фінансових систем. У багатьох країнах фінансові ресурси муніципальних підприємств

емств прирівнюються до ресурсів місцевих бюджетів, а в деяких з них навіть перевищують за обсягами бюджетні кошти. Муніципальними підприємствами у зарубіжних країнах вважаються підприємства, які повністю належать органам місцевого самоврядування, і господарські товариства, частка у капіталі яких органів місцевого самоврядування перевищує 50 %. Але це не загальне правило. Законодавство багатьох країн передбачає значні національні особливості порядку створення, діяльності та організації фінансів муніципальних підприємств.

У США муніципальні послуги в основному забезпечуються приватними фірмами і компаніями. В Австрії муніципальні підприємства, які повністю перебувають у власності общин, функціонують в системі громадського транспорту, постачання води та електроенергії, каналізації та прибирання сміття, освоєння території та інших галузях. В Данії крім названих галузей комунальні підприємства займаються продажем деревини з муніципальних лісів.

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди. Вони в свою чергу поділяються на два види. Одні з них безпосередньо засновані муніципалітетами, інші – є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами і компаніями.

Порядок організації фінансів комунальних підприємств залежить від їх організаційної форми та стосунків з місцевим бюджетом. Є дві основні форми організації фінансів комунальних підприємств. Перша група підприємств веде власні фінансові баланси, має відокремлені від місцевого бюджету рахунки. Друга група підприємств не веде самостійних балансів, її рахунки об'єднані з рахунками місцевих бюджетів. Фінансове господарство таких підприємств виділене у так звані приєднані бюджети, про які вже йшла мова.

У Швеції економічний оборот муніципальних підприємств у 1993 р. склав 123 млрд. шведських крон. Це дорівнювало 14 % усіх затрат комун.<sup>18</sup> В цілому на балансі муніципальних підприємств Швеції знаходилось 420 млрд. шведських крон. Це ресурси, які перебільшують ресурси муніципалітетів.

В цілому в країні функціонує 1,5 тис. муніципальних підприємств. З них тисяча – акціонерні товариства, 300 – різноманітні фонди.

Близько половини комун мають від двох до чотирьох муніципальних підприємств кожна. У великих містах комунам належать по 50 і більше таких підприємств.

Майже половина усіх муніципальних підприємств у Швеції – підприємства по експлуатації нерухомості. Середня рентабельність муніципальних підприємств в цій країні складає 5–15 %. Муніципальні підприємства, які оголошуються банкрутами, як правило, ліквідуються.

У Франції доходи від господарської діяльності комун, які в основному пов'язані з діяльністю муніципальних підприємств, складають 15 % усіх муніципальних доходів.<sup>19</sup> Частина цих доходів тим більша, чим менший розмір комуни. Для багатьох невеликих комун у Франції основним доходом є надходження від підприємств, які експлуатують комунальні ліси.

За сучасних умов для більшості зарубіжних країн характерна відміна останнім часом усіх протекціоністських заходів щодо діяльності муніципальних підприємств. Їх фінанси формуються на загальних умовах, визначених для всіх бізнесових структур.

## 2.12. ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Фінансове планування є важливою функцією місцевих органів влади. Воно зводиться до розробки двох основних документів: довгострокового фінансового плану і щорічного бюджету. Розробка цих двох документів місцевими органами влади у багатьох країнах є вимогою, встановленою у законодавчому порядку. У Нідерландах, наприклад, крім щорічного бюджету органи місцевого самоврядування зобов'язані розробляти фінансовий план на чотири роки.<sup>20</sup> Місцеві органи влади зарубіжних країн здійснюють довгострокове планування згідно з основними напрямками їх діяльності. Так, шестирічні програми комунальних послуг, капіталовкладень та фінансової політики розробляють місцеві органи США.<sup>21</sup> Конкретні норми щодо довго-

строкового прогнозування інвестиційних програм місцевих органів влади передбачає законодавство Франції.<sup>22</sup>

Довгостроковий фінансовий план носить характер прогнозу, в якому передбачаються можливі джерела та обсяги надходжень фінансових ресурсів, а також довгострокові цільові програми, згідно з якими здійснюються видатки. Такі фінансові плани мають назву змінних п'ятирічних планів. На відміну від фінансового плану бюджет на рік є нормативним актом обов'язкового характеру. Показники бюджету тісно пов'язані із фінансовим планом. Щороку після ухвалення нового бюджету здійснюється уточнення показників фінансового плану. Таким чином, відбувається поєднання поточного і перспективного фінансового планування. Однією з форм фінансового планування у місцевих органах влади зарубіжних країн є також розробка та затвердження кошторисів видатків установ, які фінансуються із бюджету, доходів та видатків приєднаних бюджетів та додаткових бюджетів.

Особливістю бюджетного планування у зарубіжних країнах є те, що фінансовий рік місцевих органів влади і фінансовий рік центрального уряду не співпадають у часі. Це дає можливість місцевим органам влади в процесі бюджетного планування мати повну інформацію про розміри фінансової допомоги з боку центрального уряду. Якщо, наприклад, у США фінансовий рік центрального уряду охоплює період з 1 жовтня до 30 серпня, то кожен місцевий орган влади самостійно встановлює межі власного фінансового року. У Франції бюджет центрального уряду має бути обов'язково прийнятий до 31 грудня поточного року. Що стосується бюджету комуни, то він має бути схвалений до 31 березня бюджетного року.

Ще одна особливість фінансового планування у місцевих органах частини зарубіжних країн – це вимога повної збалансованості по доходах і видатках місцевого бюджету. Наприклад, у Франції ця вимога передбачена законом від 2 березня 1982 р.<sup>23</sup> Що стосується бюджету центрального уряду, то така вимога не є обов'язковою.

У місцевих органах влади зарубіжних країн широко використовується програмно-цільовий метод фінансового планування інвестицій з детальними розрахунками ефективності та окупності капітальних вкладень.



Фінансове планування у місцевих органах влади є важливим інструментом забезпечення стабільності місцевих фінансів.

### 2.13. ФІНАНСОВІ ОРГАНИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

До фінансових органів місцевих органів влади зарубіжних країн відносяться департаменти фінансів, які самостійно створюються цими органами влади. Їх функції та обов'язки встановлюються законодавством, рішеннями представницьких органів місцевої влади або статутами громад. Наприклад, департамент фінансів округу Монтгомері штату Меріленд (США) зберігає всі кошти округу, цінні папери та страхові поліси, стягує податки, спеціальні збори, муніципальні платежі та інші надходження, погашає заборгованість, інвестує окружні кошти та сплачує видатки за рахунок цих коштів, укладає річний фінансовий звіт, у якому докладно інформує про одержані та сплачені округою гроші, а також виконує всі інші функції, які передбачені законодавством.

Фінансові органи місцевої влади тісно співпрацюють з фінансовими органами центрального уряду. В деяких країнах і, зокрема федеративних, існують різноманітні форми поєднання і розмежування їх функцій, особливо у сфері податкового адміністрування. Наприклад, у Канаді є федеральний і провінційний податки з продажу. У п'яти провінціях країни існують окремі служби по збору федерального і провінційного податків. У трьох провінціях федеральний уряд стягує обидва податки. У Квебеку і федеральний, і провінційний податки стягуються провінційними властями. В Альберті податок з продажу не застосовується зовсім.

Незважаючи на таку різноманітність підходів до організації фінансових органів місцевої влади, вони в цілому працюють злагоджено.

### 2.14. ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ І АУДИТ

Розрізняють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль у місцевих органах влади. Внутрішній фінансовий контроль здійснюється обраними представницькими органами місцевої влади спеціальними комісіями чи комітетами.

Так, у Північній Ірландії контроль за фінансовою діяльністю органу місцевого самоврядування покладений на спеціально утворений фінансовий комітет, який контролює здійснення видатків з точки зору їх відповідності фінансовій політиці органу місцевого самоврядування. Створення такого комітету не є обов'язком муніципальної Ради, але вона повинна вести фінансові справи на необхідному рівні.<sup>24</sup> Подібні структури внутрішнього фінансового контролю утворюються місцевими органами влади інших країн.

Зовнішній фінансовий контроль діяльності місцевих органів влади здійснюється органами державної влади як по лінії виконавчої, так і законодавчої та судової влади. Зовнішній фінансовий контроль спрямований на дотримання законності в рішеннях місцевих органів влади у фінансовій сфері. У Швеції, наприклад, зовнішній фінансовий контроль діяльності комун здійснюється лише законодавчою і судовою державною владою. Що стосується делегованих місцевій владі повноважень державної влади, то зовнішній фінансовий контроль стосується і доцільності дій місцевої влади.

У Франції створені особливі органи фінансового контролю за діяльністю місцевої влади – регіональні рахункові палати.<sup>25</sup> Це органи судового характеру. Особливі повноваження у цій сфері надані префекту – представнику уряду в регіонах та департаментах. Саме він подає до регіональної рахункової палати матеріали щодо фінансової діяльності комун та інших органів місцевої влади. Регіональна рахункова палата може зобов'язати місцевий орган влади скасувати рішення, що суперечить закону.

Встановлена особлива процедура контролю місцевого бюджету. Якщо бюджет комуни не прийнятий до 31 березня поточного року або до 15 квітня року оновлення муніципальних Рад, префект департаменту негайно звертається до регіональної рахункової палати, яка протягом місяця ухвалює публічне рішення. У цей період бюджет комуни регулюється префектом. Муніципальна Рада на цей час втрачає право на управління бюджетом.<sup>26</sup>

В Ірландії всі статті витрат і доходів місцевої влади контролюються в рамках системи бухгалтерії і аудиту під

керівництвом Міністра навколишнього середовища. Рахунки місцевих властей щорічно ревізуються центральною владою.<sup>27</sup>

В Австрії фінансові документи будь-якої общини з чисельністю населення понад 20 тис. чол. щорічно повинні надаватися уряду землі і податковому управлінню.<sup>28</sup> В Іспанії фінансову діяльність місцевої влади контролює спеціальний Ревізійний суд. У Нідерландах уряд здійснює попередній контроль податкових підзаконних актів та муніципального бюджету, створення фондів, асоціацій, спільних підприємств, кооперативів та інших органів, передбачених цивільним правом. У Норвегії попередньому контролю підлягають такі фінансові операції, як позики та передача основних фондів власності. У Португалії муніципальні звіти про виконання бюджетів спочатку подаються у Ревізійну Раду, яка перевіряє їх на предмет відповідності законам, а потім вони виносяться у муніципальну Раду.

Ці та інші факти свідчать про те, що у більшості зарубіжних країн фінансова автономія місцевої влади урівноважена досить жорстким фінансовим контролем і аудитом з боку держави.

Зробимо висновки. Викладені матеріали щодо зарубіжного досвіду організації місцевих фінансів свідчать про різноманітність моделей місцевих фінансових систем. Вимога такої побудови місцевих фінансів підкреслена у Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Позитивний зарубіжний досвід може і повинен бути використаний в Україні лише за умови його адаптування до національних умов. Очевидним є й той факт, що в Україні формується власна модель фінансів місцевих органів влади, аналогів якій немає в зарубіжних країнах. Проте подальший розвиток фінансів місцевих органів влади в державі не буде мати перспективи без відмови від численних рудиментів минулого і врахування європейських традицій місцевого самоврядування і місцевих фінансів.

<sup>1</sup> *Пояснительный Комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления.* – Вказ. праця. – С. 9.

<sup>2</sup> *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України.* – 1994. – № 1-2 (6-7).

<sup>3</sup> *Европейская Хартия городов.* Совет Европы: Постоянная Конф.

местных и региональных органов власти Европы. (27 сес.) Страсбург, 17-19 марта 1992 г.- Страсбург, 1992.- 59 с.;

Див.: Европейская декларация прав городов.- Там же.

<sup>4</sup> *Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню / Фонд Україна - США. Програма сприяння парламентам України.*- С. 12.

<sup>5</sup> *Див. більш детально: Гизевиус Вольфганг. Политика местного самоуправления в ФРГ / Фонд Фридриха Эберта, 1995.- С. 27.*

<sup>6</sup> *Там же.*- С. 26.

<sup>7</sup> *Див більш детально: Управление финансовой деятельностью органов местного самоуправления во Франции, Швейцарии и Великобритании / Council of Europe. Русская версия.- С. 7-12; Местные коллективы во Франции: расходы и бюджетная практика: Российско-французская серия "Информационные и учебные материалы" / Посольство Франции в Москве.- 1993.- № 12.- С. 8-67.*

<sup>8</sup> *Див. напр.: Шумахер Ута. Финансовый федерализм у Федеративній Республіці Німеччині / Фонд Україна - США. Програма сприяння парламентам України.*

<sup>9</sup> *Preliminary DRAFT report on local finance in member States of the council of Europe, 1996.- P. 17.*

<sup>10</sup> *Хеггрут Серен, Кронваль Кай, Рибердаль Курт, Рюденбек Карин. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и современность.- Стокгольм, 1996.- С. 74.*

<sup>11</sup> *Там же.*- С. 83.

<sup>12</sup> *Местное самоуправление в Швеции.- Вказ. праця.- С. 78-81.*

<sup>13</sup> *Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения.- 1995.- № 9.- С. 104-125.*

<sup>14</sup> *Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции: Российско-французская серия "Информационные и учебные материалы".- Указ. соч.- 1993.- № 13.- С. 115.*

<sup>15</sup> *Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню.- Вказ. праця.- С. 5.*

<sup>16</sup> *Финансирование капиталовложений. // Семинар.- Владивосток, ноябрь, 1995.- RTI Research Triangle Institute.- С. 6.*

<sup>17</sup> *Крюков В. "Нефтяные фонды" и проблемы регионального экономического развития // Мировая экономика и международные отношения.- 1994.- № 4.- С. 117-125.*

<sup>18</sup> *Местное самоуправление в Швеции.- Вказ. праця.- С. 64.*

<sup>19</sup> *Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции.- Вказ. праця.- С. 121.*

<sup>20</sup> *Данкерс Д.С.М. Муниципальная бюджетная система в Нидерландах // Государство и право.- 1993.- № 1.- С. 95.*

<sup>21</sup> *Статут округи Монтгомері штату Меріленд / Фонд Україна - США. Програма сприяння парламентам України.- С. 9-10.*

<sup>22</sup> *Управление финансовой деятельностью органов местного самоуправления во Франции, Швейцарии и Великобритании.- Указ. соч.- С. 64.*

<sup>23</sup> *Управление финансовой деятельностью в органах местного самоуправления.* – Указ. соч. – С. 65.

<sup>24</sup> *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе. – М.: Финансы и статистика, 1992. – С. 43.

<sup>25</sup> *Див.: Кравченко В.І.* Фінанси місцевих органів влади. Основні поняття і терміни. – К., 1996. – С. 37.

<sup>26</sup> *Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню.* – Вказ. праця. – С. 5.

<sup>27</sup> *Зіллер Жак.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. – Вказ. праця. – С.178.

<sup>28</sup> *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе. – Указ. соч. – С. 16.

## ХІІ. ОСНОВИ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Час, що минув після 1991 р., був позначений болісним процесом адаптації інституту місцевого самоврядування до реалій пострадянського українського суспільства. Але і сьогодні слід зазначити, що цей інститут залишається незрозумілим широким верствам населення. Його ідеї обстоюються невеликою групою вчених та політиків.

Могутній потенціал місцевого самоврядування в країні залишається незадіяним. Молода держава значною мірою з цієї причини переживає глибоку стагнацію. Багато сфер суспільного життя просто агонізують.

Права громадян України на місцеве самоврядування на противагу іншим європейським державам залишаються багато в чому нереалізованими. Місцеве самоврядування як найближча до людей влада не стала справою широких народних мас.

Одна з причин цього в тому, що в Україні поки що здійснюються спроби організувати місцеве самоврядування, зберігаючи в основному стару ідеологію побудови фінансової системи. Місцеве самоврядування й досі не має реальних фінансово-економічних основ. Процес становлення фінансів місцевих органів влади надзвичайно розтягнувся у часі. Немає відповідної стратегії, послідовності в діях вищих органів державної влади. Немає, мабуть, і повного усвідомлення у владних структурах значення проблем побудови фінансів місцевих органів влади для виходу держави із глибокої трансформаційної кризи.

Проаналізовані в монографії теоретичні і практичні проблеми місцевих фінансів дозволяють зробити висновки, на основі яких може бути розроблена концепція розвитку фінансів місцевих органів влади в Україні. Така концепція є системою поглядів на можливі способи, форми, шляхи та етапи розв'язання кількох фундаментальних проблем.

По-перше, це визначення особливостей та забезпечення реалізації в Україні принципу розподілу публічної влади не тільки "по горизонталі" (законодавча, виконавча і судова влада), а й "по вертикалі", – центр, регіони та терито-

ріальні громади. Ця проблема залишається найменш усвідомленою в Україні. Проте без її розв'язання не може ствердитися сучасна цивілізована державність, не будуть створені об'єктивні основи для продовження процесу будівництва місцевих фінансів. Нинішня ситуація в Україні характеризується тим, що сфери повноважень, компетенції та відповідальність різних рівнів влади "по вертикалі" залишаються розмитими, чітко не визначеними, не розмежованими. У законодавчому порядку не встановлена сфера відповідальності територіальних громад, регіонів та центральної влади. Таким чином, не створено об'єктивної основи для визначення видатків різних рівнів влади, що є наріжним каменем побудови місцевих фінансів. Не сформовані територіальні громади та регіональний рівень управління у відповідності до вимог Конституції.

Завершення процесу формування територіальних громад та регіонального рівня управління неможливе без проведення адміністративно-територіальної реформи, раціоналізації чисельності низових владних одиниць. Ці заходи мають бути доповнені закріпленням за кожним рівнем управління обов'язків щодо забезпечення тих чи інших видів громадських послуг. Має бути переглянута, раціоналізована та законодавчо закріплена система видатків місцевої влади, яка склалася стихійно на основі багаторічної практики та рішень виконавчої влади.

У законодавчому порядку мають бути оформлені делеговані повноваження державної влади місцевому самоврядуванню та відповідні видатки щодо їх фінансування. У щорічних законах про Державний бюджет України має бути спеціальний розділ "Фінансування делегованих повноважень державної влади". Слід встановити перелік громадських послуг, які надаються органами місцевої влади в обов'язковому порядку, і так званих факультативних (добровільних) послуг. Має бути також визначений перелік послуг, які надаються на рівні встановлених державою соціальних стандартів, і тих, рівень яких визначається органами місцевого самоврядування самостійно. Необхідно організаційно та юридично відокремити поточні видатки місцевих органів влади і видатки розвитку, що сприятиме поживленню інвестиційної активності місцевої влади. У

законодавчому порядку потрібно запровадити поділ місцевих бюджетів на поточні та інвестиційні бюджети.

По-друге. Розв'язання потребує проблема формування доходної бази місцевих органів влади України відповідно до завдань, що на них покладаються. За нинішніх умов доходна база місцевої влади є недостатньою і надзвичайно нестабільною. У зв'язку з цим треба розв'язати два завдання. Необхідно створити умови для самостійного вибору місцевими органами влади джерел фінансування. Такими джерелами можуть бути місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від власної господарської діяльності, від майна та землі, банківські кредити, позики, трансферти та інше. За таких умов місцеві органи влади матимуть можливість обирати власну модель місцевої фінансової системи, яка найбільш відповідає конкретним умовам.

Слід також стабілізувати доходну базу місцевих органів влади. З цією метою необхідно створити умови, за яких основна частина доходів місцевих органів влади була б забезпечена власними доходами. Що стосується податкових доходів місцевої влади, то основна їх частка має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, система яких в Україні потребує докорінного реформування. Це в свою чергу потягне за собою необхідність реформи усєї податкової системи України, зменшення частки загальнодержавних податків і збільшення надходжень від місцевих податків і зборів. Податкова реформа в Україні є невідкладним завданням. Її слід проводити у кілька етапів протягом п'яти-семи років. Результатом цієї реформи має стати запровадження в Україні податкової системи, яка б відповідала європейським стандартам. Податкова система країни повинна набути трьохрівневого характеру і включати центральні, регіональні та місцеві податки. Податкові надходження кожного рівня влади в основному мають формуватися за рахунок тих податків, які він самостійно встановлює.

По-третє. Слід розв'язати проблему міжбюджетних взаємовідносин в Україні. Має бути зроблений вибір моделі бюджетної системи держави. В ході реалізації цих заходів треба забезпечити реальне відокремлення місцевих бюджетів від державного, а також бюджетів територіальних



громад від обласних та районних бюджетів. Слід вибудувати таку систему міжбюджетних взаємовідносин, яка б гармонійно поєднала засади бюджетного унітаризму і бюджетної децентралізації. Система формування доходів різних рівнів влади, яка нині склалася з урахуванням її еволюції, об'єктивно може призвести до появи в Україні одного з різновидів європейських бюджетних систем. Більш вірогідно, що буде створена змішана модель бюджетної системи. Частина податкових доходів бюджетів різних рівнів буде формуватися за рахунок власних податків, а частина – за рахунок спільних розподілених податків. Доцільно, щоб частки такого розподілу були зафіксовані у законодавстві для кожного рівня бюджетної системи на постійній основі. Основними розподіленими податками можуть стати податок на прибуток підприємств, акцизи, частково плата за землю. Прибутковий податок з громадян має бути віднесений до місцевих податків і зборів. Податок на додану вартість повинен набути характеру центрального податку.

Не виключається застосування в Україні і податків із спільною базою оподаткування для різних рівнів влади. Це можуть бути акцизи, фіксована частка яких буде додатково встановлюватись місцевою владою.

Четверте. В Україні має бути розв'язана проблема фінансового вирівнювання. За нинішніх умов бюджетне регулювання як “по вертикалі”, так і “по горизонталі” здійснюється неефективно, без будь-яких правил і за радянською системою котлового методу. Внаслідок цього розрив між “бідними” і “багатими” територіями тільки посилюється. З іншого боку, у території немає стимулу нарощувати власну доходну базу.

Слід відмовитись від таких понять, як “регульовані доходи”, “нормативи відрахувань від регульованих доходів”, “міжбюджетні взаєморозрахунки” та деяких інших. Кожен рівень влади повинен мати достатні власні та закріплені доходи. Вирівнювання треба побудувати на основі європейського досвіду з використанням таких показників, як середня податкоспроможність територіальної громади, податкоспроможність територіальної громади, внески та трансферти. Має бути розроблена власна формула вирів-

нювання. Доцільно також визначитись із порядком формування трансфертних (вирівнювальних) фондів. Такі фонди варто формувати на двох рівнях: загальнодержавному та регіональному. Загальнодержавний трансфертний фонд слід утворити у складі Державного бюджету. Регіональні трансфертні фонди мають формуватися на засадах самофінансування за рахунок внесків “багатих” громад.

Запровадження нової системи фінансового вирівнювання неможливе без зміни теорії та практики бюджетного планування. В Україні слід запровадити показник обсягу сукупних податкових надходжень (ВПП) – валовий податковий продукт. На основі цього показника має будуватись вся система фінансового вирівнювання і пов’язаних з нею розрахунків. Слід подумати над можливістю запровадження прямого фінансового вирівнювання на рівні територіальних громад ресурсами Державного бюджету України.

П’яте. Треба забезпечити формування системи фінансових служб місцевих органів влади України. Доцільно, щоб територіальні громади мали власні фінансові органи, що не входять в систему органів Міністерства фінансів України. Бажано, щоб вони також могли створювати власні податкові служби в сфері контролю за справами місцевих податків і зборів, які б мали статус органів подвійного підпорядкування Державній податковій адміністрації. Система власних фінансових служб територіальних громад має бути сформована після законодавчого закріплення переліку цих громад.

Шосте. В Україні потрібно запровадити ефективну систему Державного фінансового контролю за законністю фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та аудиту. Доцільно, щоб цей контроль здійснювався по лінії як законодавчої, так виконавчої і судової влади. Функції безпосереднього контролю могли б бути покладені на утворені регіональні рахункові палати. Має бути запроваджена процедура обов’язкового аудиту рахунків органів місцевого самоврядування.

Сьоме. Становлення фінансів місцевих органів влади неможливе без закріплення системи відповідних фінансових інститутів. З цією метою має бути забезпечене необхідне правове поле. Слід розробити та прийняти комплекс

законодавчих актів, які регламентуватимуть фінансову діяльність місцевих органів влади. Крім Закону "Про місцеве самоврядування" першочергово слід ухвалити такі акти: "Про фінанси місцевого самоврядування", "Про місцеві податки і збори", "Про правовий режим використання майна комунальної власності", "Про територіальні громади України", "Про комунальний кредит", "Про комунальні цінні папери", "Про фінансове вирівнювання", "Про комунальні банки та інші комунальні фінансово-кредитні установи", "Про комунальні підприємства", "Про внесення змін та доповнень до Земельного кодексу України" з метою запровадження комунальної форми власності на землю. Це також Закони "Про внесення змін та доповнень до Закону "Про систему оподаткування", "Про внесення змін та доповнень до Закону "Про власність".

Мають бути розроблені Комунальний та Містобудівний кодекси України. Треба прийняти Постанову Верховної Ради України "Про примірний статут територіальної громади".

Правове поле з питань фінансової діяльності місцевих органів влади нині фактично відсутнє, тому робота над цим є невідкладним завданням. Розробка зазначених актів має здійснюватись на основі затвердженої Верховною Радою Концепції розвитку фінансів місцевого самоврядування в Україні. Викладені основні елементи цієї Концепції могли б стати основою для відповідного правового акту.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню*/ Фонд Україна – США. Програма сприяння Парламентові України. – 53 с.
2. *Адухов А.* Реформирование экономики и взаимодействие центра и регионов Российской Федерации // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 113–118.
3. *Аксенова Е.* Бюджет и экономическая самостоятельность регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1992. – № 5. – С. 115–128.
4. *Акт про місцевий Уряд 1989 року.* № 1. – Австралія, Штат Вікторія. (Бібліотека Верховної Ради України), 1989. – 214 с.
5. *Аллахвердян Д.А.* Финансы и социалистическое воспроизводство. – М.: Финансы, 1971. – 288 с.
6. *Альвианская Н.В.* Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы. – 1995. – № 9. – С. 7–10.
7. *Анализ тенденции развития регионов России в 1992–1995 гг.* // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 42–77.
8. *Анциферов А.* О желанных направлениях деятельности Земских касс мелкого кредита. – Х.: Б.и., 1912. – 15 с.
9. *Артемов Ю.М.* Некоторые особенности бюджетной и налоговой системы Швейцарии // Финансы. – 1995. – № 11. – С. 49–51.
10. *Ахмедуев А.* Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. – 1996. – № 10. – С. 24–36.
11. *Базарова Г.В., Толстиков А.И., Ахмеджанов Т.Ю.* и др. Роль финансов в социально-экономическом развитии страны. – М.: Финансы и статистика, 1986. – 230 с.
12. *Барановский А.И.* С учетом мирового опыта // Финансы СССР. – 1991. – № 10. – С. 59–64.
13. *Белчавен Прес.* Місцеве самоврядування у новій Європі; *Регульська Й.* Реформування місцевого самоврядування у Центральній та Східній Європі. (Лондон і Нью-Йорк, 1993) / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України, 13 с.
14. *Бирман А.М.* Очерки теории советских финансов. В 3-х в. – М.: Финансы, 1968. – Вып. 1. – 207 с.

15. *Вирюков П.* Централизованное и децентрализованное управление на уровне города Москвы // Вопросы экономики. – 1995. – № 10. – С. 149–153.
16. *Богачева О.* Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 109–120.
17. *Богачева О.* Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 100–112.
18. *Богачева О.* Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 104–125.
19. *Богачева О.* Становление русской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 30–40.
20. *Боголепов Д.П.* Краткий курс финансовой науки. Учеб. для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – Х.: Пролетарий, 1929. – 318 с.
21. *Боголепов М.И.* Финансы, правительство и общественные интересы. – Спб.: Изд. Попова, б.г. – 334 с.
22. *Богомолов А.* Центральный городской Ипотечный Банк. Проект. – М.: Б.и., Вып.1. – 1913. – 37 с.
23. *Болдырев В. Г., Окунева Л. П., Павлова Л. П.* и др. Финансы капитализма / Под ред. В. Г. Болдырева. – М.: Финансы и статистика, 1990. – 384 с.
24. *Борисов А.М., Гетер Я.П.* Местные налоги, сборы и пошлины. – Х.: Б.и., 1928. – 184 с.
25. *Брызгалин А.В., Бурдаков С.Г.* Правовое регулирование порядка установления и взимания местных налогов и сборов // Финансы. – 1996. – № 1. – С. 30–31.
26. *Бурцев Е.К.* Низовой бюджет и общественное хозяйство деревни / Под ред. М.Л. Леонтьева. – М.: Госфиниздат СССР, 1929. – 119 с.
27. *Бусыгина И.* Настоящее и будущее “Европы регионов” (Проблемы европейского регионализма) // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 78–86.
28. *Бутко І.П., Пухтинський М.О., Руденко В.М., Кравченко В.І.* Місцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції / Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. – К.: 1994. – 160 с.

29. *Бюджет города* ("Круглый стол" в Саратове) // *Финансы.*— 1996.— № 3.— С. 20–23.

30. *Бюджет и бюджетные комиссии местных Советов.*— М.: *Финансы*, 1965.— 143 с.

31. *Бюджет м. Києва на 1929–1930 рік.*— К.: *Київська міськрада*, 1929.— 24 с.

32. *Бюджет поселкового Совета.*— М.: *Финансы*, 1970.— 112 с.

33. *Бюджет у місцевому самоврядуванні Франції / Ін-т держ. упр. і самовряд. при Кабінеті Міністрів України / Відп. ред. І.Глицюк.*— К.: *Фірма Віпол*, 1994.— Вип. 4.— 1994.— 61 с.

34. *Бюджет України. 1993–1994.*— Статистичний збірник / *Мін-во фін-ів України.*— 213 с.

35. *Бюджет України. 1994–1995.*— Статистичний збірник / *Мін-во фін-ів України.*— 228 с.

36. *Бюджетные права: интересы центра и мест // Народный депутат.*— 1993.— № 9.— С.44–45.

37. *Васильева М.В.* Местные бюджеты в современных условиях.— М.: *Финансы и статистика*, 1987.— 110 с.

38. *Веселовский Б.* История земства за сорок лет.— Спб.: *Изд. Попова*, 1909, Т.3.— 703 с.

39. *Веселовский Б.* К вопросу об улучшении земских финансов // *Записки И.Р.Т.О.*— Спб., апрель, 1911.— С. 153–155.

40. *Винокур С.И.* Местные налоги и сборы: Практическое пособие для налоговых работников.— 2-е изд. испр. и доп.— М.: *Госфиниздат*, 1953.— 80 с.

41. *Винокур С.И., Могилевич А.В.* Местные налоги и сборы.— М.: *Госфиниздат*, 1961.— 63 с.

42. *Відродження демократії і відбудова громад: Конф. Лейбористської партії, 95 / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України.*— 15 с.

43. *Вільні економічні зони / Пер. з англ. Я.Войтка, О.Білкуна; Наук. ред. І.Розпутенка.*— К.: *Дніпро, Основи*, 1993.— 447 с.

44. *Вознесенский Э. А.* Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов.— Л.: *Изд. Ленингр. ун-та*, 1969.— 158 с.

45. *Вознесенский Э. А.* Финансы как стоимостная категория.— М.: *Финансы и статистика*, 1985.— 159 с.

46. *Волынская* губернская земская управа: Докл. □ Волынскому Губерн. земск. собр. 2-ой очередн. сессии по Губерн. земск. кассе мелкого кредита. – Житомир: Электрическая тип. “Работник”, 1913. – 101 с.
47. *Вопросы* теории финансов / Под ред. В.П.Дьяченко. – М.: Госфиниздат, 1957. – 192 с.
48. *Временное* положение о местных финансах / НКФ. Управление местных финансов. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 48 с.
49. *Всемирный* экономический финансовый и политический справочник / Под ред. И.Л.Блинова, Н.Н.Деревенко. – МПГ.: Госиздат, 1923. – 777 с.
50. *Всесвітня* декларація місцевого самоврядування // Місцева та регіональне самоврядування України. – К., Вип. 1–2 (6–7). – 1994. – С. 65–69.
51. *Гензель П.П.* К вопросу о реформе местных финансов в России // *Городское дело*, б.г. – № 2. – С. 149–158.
52. *Гензель П.П.* Местные налоги. Теория местного обложения. – М.: Изд-во Моск. коммунального хоз-ва, 1927. – 36 с.
53. *Гензель П.П.* Новый вид местных налогов: Специальные обложения в Англии, Америке, Германии и других странах. – Спб.: Изд. Киришбаума, 1902. – 193 с.
54. *Гизевиус Вольфганг.* Политика местного самоуправления в ФРГ / Фонд Фридриха Эберта, 1995, 144 с.
55. *Гильченко Л.В.* Из истории становления местного самоуправления в России // *Государство и право*. – 1996. – № 2. – С. 142–152.
56. *Глезин С.С.* Местные финансы. Положение о местных финансах Союза ССР с изменениями и дополнениями на 1 февраля 1929 года / Под ред. □ С. Ленского. – М.: Госфиниздат СССР. Госзнак, 1929. – 143 с.
57. *Гловіньський Є.* Фінанси УРСР. Т. 41 / Пр. Укр. Нац. ін-та. – Варшава, 1939. – 330 с.
58. *Годме П.М.* Финансовое право / Пер. и вступ. статья Р.О.Халфиной. – М.: Прогресс, 1978. – 429 с.
59. *Голікова Т.* Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування // *Економіка України*. – 1996. – № 4. – С. 48–52.
60. *Голіцинська К.* Земська страховка і яка від неї користь. – Спб., 1914. – 32 с.

61. Горский И.В. Фискальная политика регионов // Финансы.- 1995.- № 10.- С. 8-10.

62. Государственные финансы: Учеб. пособие для студентов экономических вузов и факультетов / Федосов В.М., Буряк Л.Д., Бутков Д.Д. и др.- К.: Лыбидь, 1991.- 276 с.

63. Гоффе Н., Цапенко И. Россия в "шкуре леопарда": социальные проблемы региональной политики // Мировая экономика и международные отношения.- 1996.- № 2.- С. 17-25.

64. Гочаров М.К., Беряйко М.Ф., Дорский М.А. и др. / Под ред. Б.И.Шатело.- Минск: Полыня, 1978.- 94 с.

65. Граберт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право.- 1992.- № 10.- С. 96-107.

66. Гуревич А. Муниципальный капитализм // Бизнес.- 1996.- 23 июля.

67. Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В.Шовкуна.- К.: Основи, 1993.- 165 с.

68. Данилов Д.В. Местные налоги и сборы.- М.: Госфиниздат, 1946.- 44 с.

69. Данкерс Д.С.М. Муниципальная бюджетная система в Нидерландах // Государство и право.- 1993.- № 1.- С. 92-100.

70. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества: Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых государств // Вестник Межпарламентской ассамблеи.- С.-Петербург, 1993.- № 1.- С. 160-164.

71. Делегонков В.С. Регулирование местных бюджетов: распределение доходов между бюджетами.- М.: Финансы, 1975.- 88 с.

72. Демків О. Місцеві бюджети США // Економіка України.- 1995.- № 6.- С.81-84.

73. Демченко В.С. Регулирование местных бюджетов: распределение доходов между бюджетами.- М.: Финансы, 1975.- 88 с.

74. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів // Економіка України.- 1995.- № 1.- С.12-20.

75. Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс в Украине: Учеб. пособие.- Днепропетровськ: Пороги, 1995.- 256 с.

76. Дерюгин А. Руководство для городских общественных банков. По материалам особенной канцелярии по кредитной части с при-



ложением циркуляров, инструкций и форм отчетности и балансов.— Спб.: Б.и., 1913.— 235 с.

77. *Десятилетие земского страхования от огня в Киевской губернии. Краткий очерк о состоянии земского страхования с 1905—1915 гг.*— К.: Изд-во страх. отд. Киевской губерн. земск. управы, 1917.— 48 с.

78. *Добриловський М.* Короткий курс фінансової науки. Ч.2.— Подсброди, 1924.— 224 с.

79. *Доклад о деятельности Кассы мелкого кредита за время с 1 января по 1 ноября 1914 г.* / Киевское уезд. зем-во. Касса мелкого кредита.— К.: Типо-лит. Френкеля, 1915.— 29 с.

80. *Доклад об организации Земских кредитных товариществ, их операциях за время с апреля 1909 года по 1 августа 1910 года и мерах к дальнейшему развитию.*— Бахмут: Б.и.— 30 с.

81. *Дробишевська Г.* Зарубіжний досвід міської політики // Економіка України.— 1996.— № 2.— С. 79—83.

82. *Европейская Хартия городов: Постоянная Конф. местных и региональных органов власти Европы.* (27 сес.), Страсбург, 17—19 марта 1992 г.— Страсбург, 1992 г.— 59 с.

83. *Економічна доповідь Президента України.* 1994.— К.: Україна, 1995.— 202 с.

84. *Економічний і соціальний розвиток України у 1995 році. Щорічна доповідь Президента України про внутрішню та зовнішню політику України.*— К.: Управління справами банку “Україна”, 1996.— 387 с.

85. *Ермошенко Н.Н.* Опыт самоуправления территорий за рубежом.— К.: УкрИНТЭИ, 1992.— 56 с.

86. *Європейська Хартія про місцеве самоврядування.*— Страсбург, Рада Європи, від. вид. і док.— травень, 1990. (Надруковано у Франції).— 10 с.

87. *Європейські системи місцевого самоврядування. Вибране / Фонд Україна — США. Програма Сприяння Парламентові України.*— 5 с.

88. *Жерников И.* Местный бюджет УССР.— Х.: Агитсекретариат НКФ УССР, 1926.— 62 с.

89. *Жуков Е.Ф.* Финансы зарубежных стран: Учеб. пособие.— М.: МИНХ, 1984.— 67 с.

90. *Завгородній А.Г., Вознюк Г.Л., Сновженко Т.С.* Фінансовий

словник.- Львів: Вид-во Львів. ун-та "Львівська політехніка", 1996.- 384 с.

91. *Заика И. Д.* Бюджет и народное хозяйство Донецкой области.- Донецк: Донбас, 1967.- 48 с.

92. *Закон про бюджет штату Айова / Фонд Україна - США.* Програма сприяння парламентам України.- 14 с.

93. *Закон про органи управління сільських та міських комун.* Норвегія / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентам України.- 24 с.

94. *Закон про стягнення податків.* Норвегія / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентам України.- 1 с.

95. *Закон про фонд розвитку регіонів.* Норвегія / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентам України.- 4 с.

96. *Закон Республіки Молдова о местном публичном управлении // Monitorog ue oficial Al Republicii Moldova.*- 1995.- 14 января.

97. *Закон України про Державний бюджет України на 1996 рік // Голос України.*- 1996.- 6 квітня.

98. *Закон ФРН про засади федерального та земельного бюджетного права / Фонд Україна - США.* Програма Сприяння Парламентам України.- 17 с.

99. *Земские банки (Материалы совещаний при товариществе Западных земств).*- К.: Киевское тов-во Западных земств, 1918.- 80 с.

100. *Земские финансы // Энциклопедический словарь / Брокгауз и Ефрон.*- Спб., 1894.- Т. 24.- С. 514-531.

101. *Земское хозяйство.* Приложение к статье Земские учреждения // Настольный энциклопедический словарь / Гранат и К°. - М., 1901.- Т. 4.

102. *Зміни у місцевому самоврядуванні: досвід консервативної партії / Фонд Україна - США.* Програма Сприяння Парламентам України.- 4 с.

103. *Зотов В.* Новый закон про самообкладання і як його переводити.- Х.: Б.в., 1930.- 32 с.

104. *Зразок статуту міста штату Орегон.* Форма врядування сильний мер / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентам України.- 31 с.

105. *Зразок статуту міста.* Форма управління сильна Рада / Підг.

Нац. лігою міст США / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України.– 62 с.

106. *Игудин А.Г.* Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // *Финансы.*– 1996.– № 8.– С. 9–14.

107. *Из судебной практики:* Определение Верховного суда Российской Федерации, касающееся конституционных прав органов местного самоуправления // *Государство и право.*– 1996.– № 3.– С.3–6.

108. *Інструкція НКФ УРСР про застосування Уставів про самообкладання людности на задоволення її громадських потреб, затверджених постановою ВУЦВК та РНК УРСР 7 серпня 1929 р.*– Кам'янець-Подільський, 1929.– 12 с.

109. *Інструкція НКФ УРСР про застосування постанови ВУЦВК та РНК 2 січня 1928 р.* Про самообкладання людности для задоволення її громадських потреб.– Сталіне, 1928.– 12 с.

110. *Ісаєва Н.К.* Проблеми правового регулювання фінансової діяльності місцевих Рад народних депутатів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.– К., 1993.– 22 с.

111. *Караваев В.* Бюджеты городов Европейской России по данным 1909 года.– Спб.: Вест. фин-ов пром-сти и торг., 1913.– 27 с.

112. *Караваев В.* Бюджеты губернских и уездных земств по сметам 1912 года.– Спб.: Б.и., 1913.– 173 с.

113. *Карманова И.* Муниципальное строительство в Великобритании // *Финансовая Украина.*– 1996.– № 32.

114. *Касипа С.К.* Местные финансы Республики Гана. Автореф. дис. ... канд. экон. наук.– К., 1995.– 24 с.

115. *Кириченко М., Татаренко В.* Міське господарство і проблеми формування та використання бюджету // *Економіка України.*– 1996.– № 8.– С. 32–38.

116. *Ковалевский М.* История возникновения и правового регулирования фондов // *Страховое ревю.*– 1996, апрель.– С. 41–46.

117. *Кованько П.Л.* Местный бюджет Украины в 1912 году: В нынешних территориальных границах и административном территориальном делении.– Х.: Фин.-экон. бюро НКФ УССР, 1923.– 82 с.

118. *Ковтун В.В., Степаненко А.В.* Города Украины: Экономико-географический справочник.– К.: Вища школа, 1990.– 270 с.

119. *Козачек Н.И.* Местные налоги и сборы / Под ред. М.И.Митина.- К., б.г.- 83 с.

120. *Кокшанский И.* Местный бюджет: Сб. декретов и постановлений по организации составления и исполнения местного бюджета.- М.: Изд-во Гл. упр. коммунального хоз-ва. НКВД, 1924.- 131 с.

121. *Колычев А.* Положение о городских общественных банках. 13 января 1912 года / Сост. А.А.Колычев.- Спб.: Изд. Анисимова В.П., 1912.- 119 с.

122. *Колычев А.* С кого и как взимаются земские сборы: Справочник земского плательщика.- Ставрополь, 1914.- 204 с.

123. *Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори.* Персонал у комунальному управлінні: Пер. з нім. / Ін-т. держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України.- К., 1995.- 42 с.- Вип. 5.- (Сер. Місцеве територіальне самоврядування).

124. *Консолідований бюджет України. 1991-1992.* Статистичний збірник / Мін-во фін-ів України.- 159 с.

125. *Консолідований бюджет України. 1992-1993.* Статистичний збірник / Мін-во фін-ів України.- 173 с.

126. *Конституционное право Республики Польша: Конституция и основные законодательные акты* / Бюро по исследованию и экспертным заключениям Канцелярии Сейма.- Варшава, 1996.- 330 с.

127. *Конституція України.*- К.: Вікар, 1996.- 64 с.

128. *Корнійчук Л.* Економічні питання в діяльності земств // Економіка України.- 1995.- № 1.- С. 58-64.

129. *Коровкин В.* Европейская интеграция и региональная политика // Мировая экономика и международные отношения.- 1994.- № 4.- С. 93-102.

130. *Котляревский С.* Бюджет и местные финансы.- М.: Экономическая жизнь, 1926.- 146 с.

131. *Кравченко В.І.* Відродити ідею республік в мініатюрі // Комсомольська зірка.- 1990.- 27 вересня.

132. *Кравченко В.І.* Державна територія України: формування та уроки історії // Місцеве та регіональне самоврядування України.- 1995.- Вип.1-2 (10-11).- С. 52-63.

133. *Кравченко В.І.* Диктує регіональний госпрозрахунок. Якими будуть його принципи в нашій області: Актуальне інтерв'ю // Радянська Житомирщина.- 1989.- 8 вересня.

134. *Кравченко В.І.* Доведеться господарювати самим. Проблеми підготовки до обласного самоврядування // Радянська Житомирщина. – 1990. – 23 травня.

135. *Кравченко В.І.* Економічний механізм управління територіями // Матеріали наук.-практ. конф. “Актуальні проблеми управління територіями в Україні”, 26–27 листопада 1992 р. – К., 1993. – С. 149–154.

136. *Кравченко В.І.* Економічні функції держави // Право України. – 1993. – № 1. – С. 10–20.

137. *Кравченко В.І.* Економічні проблеми місцевого самоврядування. Конституція і місцеве самоврядування в Україні / Ін-т держ. упр. і самовряд. при Кабінеті Міністрів України / За матеріалами регіональної наук. конф. “Теоретичні проблеми концепції нової Конституції України” (Львів, 10–11 жовтня 1991 р.), республіканської наук.-практ. конф. “Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній правовій Українській державі” (Львів, 19–21 листопада 1991 р.). – К., 1992. – Вип. 1. – С. 82–85.

138. *Кравченко В.І.* Законодавче забезпечення фінансування місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1996. – Вип. 1–2 (14–15). – С. 56–59.

139. *Кравченко В.І.* Земельне питання в діяльності органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1–2. – С. 55–60.

140. *Кравченко В.І.* Зміцнення фінансів місцевих органів влади і регіональна соціальна політика України. Економіка України та шляхи її подальшого реформування // Матеріали Всеукраїнської наради економістів, Київ 14–15 вересня 1995 р. – К., 1996. – С. 301–302.

141. *Кравченко В.І.* Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 1. – С. 22–29.

142. *Кравченко В.І.* Місцеві податки в Україні і проблеми зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування // Тези доп. та вист. на Міжнарод. наук.-практ. конф. “Проблеми управління сучасним містом”, Київ, 28–29 вересня 1995 р. – К., 1995. – С. 73–76.

143. *Кравченко В.І.* Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні // 36. наук. праць / НДФІ при Мін-ві фін-ів України. – 1995. – Вип. 1. – С. 48–62.

144. *Кравченко В.І.* Про компетенцію місцевих органів влади //

Місцеве та регіональне самоврядування України.- 1994.- Вип.3 (8).- С. 66-69.

145. *Кравченко В.І.* Проблеми формування регіональної економічної політики в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України.- 1992.- Вип.3.- С. 17-21.

146. *Кравченко В.І.* Проблемы местного самоуправления и местного хозяйства: Спецкурс.- Житомир: Проспект, 1990.- 15 с.

147. *Кравченко В.І.* Региональные формы хозрасчета: Учебно-методическая разработка в помощь преподавателям и слушателям.- Житомир, 1990.- 28 с.

148. *Кравченко В.І.* Регіональна політика держави: пріоритети і цілі // Урядовий кур'єр.- 1993.- 28 серпня; 2 вересня.

149. *Кравченко В.І.* Реформа чи експерименти // Голос України.- 1992.- 18 червня.

150. *Кравченко В.І.* Словник фінансових термінів // Фінанси України.- 1996.- № 1.- С. 82-87; № 6.- С. 122-123; № 8.- С. 123-124; № 9.- С. 126-127; № 10.- С. 117-118; № 11.- С. 117-118; № 12.- С. 93-94.

151. *Кравченко В.І.* Соціально-економічні проблеми міст та шляхи їх розв'язання // Місцеве та регіональне самоврядування України.- 1994.- Вип.4 (9).- С. 57-62.

152. *Кравченко В.І.* Спочатку діагноз, за тим ліки // Урядовий кур'єр.- 1994.- 15 березня.

153. *Кравченко В.І.* Тенденції розвитку територіального устрою України. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти // Тези доп. і наук. повід. наук.-практ. конф., Київ, 10-11 березня 1995 р.- К., 1995.- С. 105-107.

154. *Кравченко В.І.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України: Наук. доп. / Нац. ін-т. стратегічних досліджень.- К., 1995.- 90 с.

155. *Кравченко В.І.* Територія України: важкий шлях єднання // Урядовий кур'єр.- 1994.- 22 грудня.

156. *Кравченко В.І.* Треба усвідомити себе народом // Комсомольська зірка.- 1990.- 28 вересня.

157. *Кравченко В.І.* Трудное возрождение республик в миниатюре // Народный депутат.- 1991.- № 17.- С. 103-108.

158. *Кравченко В.І.* Фінанси місцевих органів влади. Монографія / Нац. ін-т. стратегічних досліджень. – К., 1996. – 106 с.
159. *Кравченко В.І.* Фінанси місцевих органів влади. Основні поняття і терміни // Зб. наук. праць / НДФІ при Мін-ві фін-ів України. – 1996. – Вип. 2. – 60 с.
160. *Кравченко В.І.* Фінанси місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 1996. – № 2. – С. 87–95.
161. *Кравченко В.І.* Фінанси місцевого самоврядування в Україні. Основні поняття і терміни // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 3–4 (12–13). – С. 77–84.
162. *Кравченко В.І.* Фінанси органів місцевого самоврядування в Україні // Зб. наук. праць / НДФІ при Мін-ві фін-ів України. – 1996. – Вип. 1. – С. 14–33.
163. *Кравченко В.І.* Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 61–63.
164. *Кравченко В.І.* Фінансові терміни // Фінанси України. – 1997. – № 3. – С. 111–113.
165. *Кравченко В.І.* Формується муніципальна економіка України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С. 28–33.
166. *Кравченко В.І.* Чому місцеві фінанси співають романси // Місцеве самоврядування. – 1996. – № 1. – С. 35–39.
167. *Кравченко В.І.* Шведський соціалізм починається з комуни // Фінанси України. – 1996. – № 3–4. – С. 50–57.
168. *Кравченко В.І.* Яким бути управлінню територіями в Україні // Право України. – 1993. – № 2. – С. 9–10.
169. *Кравченко В.І. (кер. кол.), Василик О.Д., Черняк В.К., Шокун В.В., Гейдор І.І., Єременко О.К.* Концепція розвитку Міністерства фінансів України / Під. заг. кер. і ред. Г.О.П'ятаченка // Фінанси України. – 1997. – № 3. – С. 27–41.
170. *Кравченко В.І. (кер. кол.), Грицяк І.А., Ковтюх В.М., Пухтинський М.О., Теплюк М.О.* Концепція комунальної власності в Україні // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 98–108.
171. *Кравченко В.І., Циганок В.М.* Ринок і господарство місцевих органів самоврядування. Україна на шляху до ринкової економі-

ки / Мин-во с.г. і прод. України.- Житомир: Житомир. с.-г. ін-т., 1993.- С. 65-72.

172. *Краткий очерк экономических мероприятий земств 23 губерний России (1865-1892).*- Полтава: Изд-во Полтавской губернской земской управы, 1894.- 246 с.

173. *Кредит для земств и городов: Сб. статей и проект устава банка для земств и городов.*- М.: Изд-во Тахтамырова К.Ф., 1910.- 110 с.

174. *Кредит: свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России / Сост. С.В.Бородаевский.*- Спб.: Тип. Киришбаума В.Ф., 1904.- 371 с.

175. *Крылов Г.З. Налоговые консультации и общественные связи налоговых органов Японии // Финансы.*- 1992.- № 9.- С. 36-39.

176. *Крылов Г.З. Средства штата и федеральные средства в бюджетных назначениях штата Джорджия // Финансы.*- 1995.- № 8.- С. 46-48.

177. *Крюков В. "Нефтяные фонды" и проблемы регионального экономического развития // Мировая экономика и международные отношения.*- 1994.- № 5.- С.117-125.

178. *Кузьмин-Караваев.* Предельность земских расходов и обложения.- Спб.: Б.и., 1900.- 61 с.

179. *Кулишер И.М.* Очерки финансовой науки.- Пг.: Наука и школа, 1920.- Вып.2.- 392 с.

180. *Кунас Зигмар.* Основные принципы бюджетной системы Германии // Финансы.- 1993.- № 9.- С. 68-76.

181. *Лавров А.* Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики.- 1995.- № 8.- С. 21-29.

182. *Ламанский К.И.,* Вошоминенко. 1840-1890.- Пенза: ред. жур. "Земство", 1995.- 133 с.

183. *Лебідь-Юрчик Х.* Бюджетове право. Додаток: перший державний бюджет України на 1918 рік і пояснення найважливіших позицій бюджету.- Львів: Головний склад: Книгарня Наук. тов-ва ім. Т.Шевченка у Львові, 1927.- 187 с.

184. *Ленский С.* Местный бюджет Союза Советских Социалистических Республик.- М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1928.- 44 с.

185. *Лері Шрьодер.* Проект до питання міжурядових фінансових стосунків / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 13 с.



186. *Лесников Г.* Место ассоциаций экономического взаимодействия в регионах // *Экономист.*— 1996.— № 8.— С. 55–62.

187. *Лишан И.* О земском зерновом кредите.— М.: Б.и., 1889.— 14 с.

188. *Любимова В.* Муниципалитеты: экономическая и социальная роль // *Мировая экономика и международные отношения.*— 1993.— № 9.— С. 87–95.

189. *Мавричев В.* Земство и мелкий народный кредит.— Екатеринбург: Изд-во кассы мелкого кредита Екатеринбургского уезд. зем-ва, 1912.— 52 с.

190. *Мазе В.* Як складати місцевий бюджет?— Х.: Б.и., 1931.— 112 с.

191. *Макуха В.О., Татарчук В.П., Глен Райт.* Методичні основи організації випуску комунальних позик в Україні // *Фінанси України.*— 1996.— № 1.— С. 50–62.

192. *Марков А.И.* Местные финансы: очерки по вопросам финансового законодательства. Вып.1.— Х.: Изд-во Союз Харьковского Кредитного Союза кооперативов, 1918.— 162 с.

193. *Материалы по вопросу о разграничении госимущества на республиканские и местные: Докл. Бюджетной фин. секции Укргосплана.*— Х.: Изд-во Госплана УССР, Б.г.— 73 с.

194. *Местное хозяйство и местные финансы Украины. Обзор за 1912, 1922–1923, 1923–1924, 1924–1925 годы.*— Х.: Изд-во НКФ УССР.— 252 с.

195. *Местные бюджеты стран-членов СЭВ / Бутаков Д.Д., Елизарова И.В., Деминал Л.В. и др.; Под ред. Д.Д.Бутова.*— М.: Финансы, 1980.— 190 с.

196. *Местные органы в политической системе капитализма / Барабашев Г.В., Вайль И.М., Смирнов В.В. и др.*— М.: Наука, 1985.— 191 с.

197. *Местные финансы капиталистических стран. (Обзор современного положения) / Отв. ред. К.Я.Чижов.*— М.: Госфиниздат, 1958.— 157 с.

198. *Местные финансы СССР / Всесоюз. заоч. ин-т фин.-экон. и счетн. наук / Сост. Н.Н.Ровинский.*— М.: Госфиниздат, 1933.— Вып.1.— 155 с.

199. *Местные финансы СССР / Бригада под ред. Н.Н.Ровинского.*— М.: Госфиниздат, 1936.— 484 с.

200. *Местные финансы* // БСЭ.- М., 1954.- Т. 27.- С. 203.
201. *Местные финансы* // Популярный Финансово-экономический словарь / Под ред. Д.П.Боголепова, М.Г.Бронского Н.Н.Деревенко.- М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1925.- с. 459.
202. *Местные финансы* // Финансовая Энциклопедия / Под общ. ред. И.А.Блинова, А.И.Буковецкого.- М.: Гос. изд-во, б.г.- С. 532-537.
203. *Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса города (предварительный вариант): Проект Центрального научно-исследовательского экономического института при Госплане РСФСР / НИФИ Мин-ва фин-ов СССР.- М., 1979.- 43 с.*
204. *Мирские доходы и расходы за 1882-1894 годы в 50-ти губерниях Европейской России.-* Спб.: Изд. Центр. стат. ком-та Мин-ва внутренних дел, 1893.- 273 с.
205. *Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.-* 11 с.
206. *Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних держав у 1994 році. Антологія описових документів / Ін-т місцевого врядування та держ. служби.-* Будапешт, Угорщина.- 246 с.
207. *Місцевий бюджет Української Соціалістичної Радянської Республіки на 1927-28 рр.: Збірник Місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням 1926-27 рік.-* Х.: Фін. вид-во НКФ СРСР, Українська філія, 1928.- 377 с.
208. *Мозиас П. Формирование открытой экономики в Китае: региональные проблемы //* Мировая экономика и международные отношения.- 1994.- № 3.- С. 96-104.
209. *Мошкин А. Бюджеты земств и городов.-* М.: Б.и., 1915.- 89 с.
210. *Муниципальные финансы: Труды финансового отдела ВСГ / Н.Н.Авинов, П.П.Гензель, Н.Н.Любимов, А.А.Соколова.-* М.: Муниципальное бюро ВСГ, 1918.- 77 с. (Отт. из журн. "Известия ВСГ".- № 3-5.- 1918).
211. *Муниципальні фінанси для України / Ін-т держ. управ. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України.-* К., 1994.- 59 с.
212. *Мюрдель Гунар. Современные проблемы "третьего мира":* Сокр. пер. с англ. / Под общ. ред. Р.А.Ульяновского.- М.: Прогресс, 1972.- 767 с.

213. *Налоги в России. Региональные и местные налоги и сборы: Сб. нормат. док. / Исслед. Центр частного права Гос. налоговой службы РФ. / Сост. Ю.А.Агешин и др.; Отв. пред. М.И.Ходорович.* – М.: Юрид. лит., 1995. – 206 с.

214. *Наомі Кейдн. Бюджетний розвиток в Україні для Програми сприяння Парламентові України / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України.* – 10 с.

215. *Никитин С., Глазова Е., Степанова М.* Налоги в системе государственных финансов // Деньги и кредит. – 1995. – № 11. – С. 49–58.

216. *Никитин С., Глазова Е., Степанова М.* Налоги в странах рыночной экономики и в России // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 4. – С. 5–16.

217. *Николаев Н.* Уставы столичных банков кредиторского кредита. – Пг.: Б.и., 1916. – 306 с.

218. *Нікбахт, Ейсан, Гропеллі, Анжеліко.* Фінанси: Підручник / Пер. з англ. В.Овсієнка, В.Місієнка. – К.: МП Глобус, 1992. – 382 с.

219. *Новицкий В.Е., Бурлакова Л.В.* Финансово-кредитная система в странах рыночной экономики. – К.: УкрИНТЭИ, 1992. – 40 с.

220. *Новый порядок распределения финансовых ресурсов между федерацией, федеральными землями и общинами ФРГ / Изд. Федерального Мин-ва фин-ов ФРГ.* – (Библиотека Верховной Рады Украины). – 60 с.

221. *Нормальное положение о городских общественных банках.* – Нежин: Б.и., 1873. – 30 с.

222. *О местном самоуправлении: Закон Литовской республики от 7 июля 1994 г.*

223. *О местных налогах и сборах: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. // Ведомости Верховного Совета СССР.* – 1981. – № 5. – С. 121.

224. *О Северо-крымской экспериментальной экономической зоне “Сиваш”:* Постановление Кабинета Министров Украины № 455 от 23 апреля 1996 г. // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 10. – С. 173–178.

225. *О финансовых основах местного самоуправления // Финансы.* – 1996. – № 3. – С. 57–58.

226. *Об общих принципах организации местного самоуправле-*

ния в Российской Федерации: Федеральный Закон от 12 августа 1995 г. // Российская газета.- 1995.- 1 сентября.

227. *Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительских и исполнительных органов власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления: Закон Российской Федерации // Народный депутат.- 1993.- № 9.- С. 36-42.*

228. *Обращение* регионального совещания руководителей финансовых органов по вопросам совершенствования межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации с федеральным и местными бюджетами // *Финансы.- 1996.- № 9.- С. 19-20.*

229. *Общая теория финансов / Под ред. Л.А.Дробозиной.- М.: Банки и биржи ЮНИТИ, 1995.- 256 с.*

230. *Огляд бюджетного процесу. (Циркуляр АБУ № А-11) / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 10 с.*

231. *Огляд бюджетної системи США і пов'язаних з нею понять / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 57 с.*

232. *Огляд місцевого самоврядування у Франції / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 5 с.*

233. *Один муниципальный банк - хорошо, а два лучше // Україна-Бізнес.- 1996.- 8 лютого.*

234. *Одинцова А. Реформа территориального управления во Франции // Социалистический труд.- 1991.- № 8.- С. 72-78.*

235. *Озеров И. Общие принципы организации городских финансов // Известия Московской городской Думы.- Б.г.- С. 1-23.*

236. *Озеров И. Общие принципы организации городских финансов.- Спб.: Б.и., 1907.- 24 с.*

237. *Озеров И. Специальные обложения // Энциклопедический словарь / Брокгауз и Ефрон.- Спб., 1990.- Т. 61.- С. 201-203.*

238. *Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций.- М.: Тип. т-ва Сытина, 1914.- Вып.2.-364 с.*

239. *Окунева Л.П. Финансовые ресурсы современного капиталистического государства: Учеб. пособие.- М.: ВЗФЭИ, 1985.- 77 с.*

240. *Определение и пределы принципа субсидарности // Докл.*

Координационного Комитета по местным и региональным органам власти. (CDLR).— Изд. Совета Европы.— 1994.— 54 с.

241. *Осадчая И.* Бюджетная политика государства на переходных этапах: опыт индустриально развитых стран // *Мировая экономика и международные отношения.*— 1995.— № 8.— С. 23–34.

242. *Основи економічної теорії. Політекономічний аспект /Климко Г.Н., Нестеренко В.П., Канищенко Л.О., Чухно А.А., Кравченко В.І. та ін. За ред. Г.Н. Климка, В.П. Нестеренка.*— К.: Вища школа, 1994.— 560 с.

243. *Ососов В.* Городские общественные банки России: Обзор деятельности на 1-е января 1871 г.— Спб.: Б.и., 1872.— 192 с.

244. *Отто В.* Развитие науки о финансах в советской экономической литературе: Автореф. дис. ... канд. экон. наук.— Л., 1991.— 15 с.

245. *Отчет по взаимному земскому страхованию за 1907 год. Обязательное страхование / Киевская губерн. упр. по делам земск. хоз-ва. Страх. отд.*— К.: Т-во Печатня Яковлева, 1909.— 105 с.

246. *Оуэнс Дж. П.* Финансирование нижних звеньев государственной власти в странах ЕЭС // *Финансы СССР.*— 1991.— № 7.— С. 9–64.

247. *Павлова Л.* Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // *Экономист.*— 1996.— № 4.— С. 71–76.

248. *Павлова Л.П.* Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // *Финансы.*— 1996.— № 4.— С. 45–48

249. *Павлова Л.П.* Местные бюджеты капиталистических государств.— М.: Финансы, 1972.— 152 с.

250. *Павлова Л.П.* Местные финансы в условиях государственного-монополистического капитализма: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук.— М., 1978.— 39 с.

251. *Павлова Л.П.* Налогообложение в Нидерландах // *Финансы.*— 1995.— № 12.— С. 23–25.

252. *Павлова Л.П.* Финансы местных органов управления капиталистических стран.— М.: Финансы, 1977.— 127 с.

253. *Павлова Л.П., Черняк Д.Г.* Местные финансы капиталистических государств // *Финансы СССР.*— 1990.— № 7.— С. 67–73.

254. *Пансков В.* Специфика и задачи совершенствования межбюджетных отношений // *Российский экономический журнал.*— 1996.— № 4.— С. 23–28.

255. *Перспективы* развития местных финансов СССР в пяти-летнем плане. Вопросы хозяйственного и культурного строительства местных советов.- М.: Плановое хозяйство, Госплан СССР, 1929.- 62 с.
256. *Перспективы* рейтингования местных ценных бумаг в России // Финансист.- 1996.- № 26.- С. 44-47.
257. *Петров В.А.* Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Финансы.- 1995.- № 9.- С. 3-6.
258. *Петров Ю.* Бюджетно-налоговая реформа: от фискального прессинга к необходимому оптимуму // Российский экономический журнал.- 1995.- № 11.- С. 8-18.
259. *Пецун Е.* Федерализм налоговой системы: мифы и реальность // Все о бухгалтерском учете.- 1996.- 28 февраля.- С. 26.
260. *Першочергові* заходи по переходу до ринкової економіки в Житомирській області / Житомирська обл. Рада нар. деп. (4 сес. 21-го скликання) / Під наук. керівн. В.І.Кравченка.- Житомир, 1990.- 48 с.
261. *Пігенко В.* Нотатки щодо оподаткування на місцевому рівні / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 5 с.
262. *Подпорина И.* Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист.- 1996.- № 7.- С.69-78.
263. *Подпорина И.* Трансферты и бюджетное выравнивание // Российский экономический журнал.- 1995.- № 12.- С. 18-25.
264. *Політика* субсидування органів місцевого самоврядування. Рада Європи / Упоряд. К.Лотц // Доп. Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів Керівного Комітету з регіональних та муніципальних питань, Страсбург, 1986 / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 31 с.
265. *Положение* о местных финансах, утвержденное ЦИК СССР 25 апреля 1926 г.- М.: Мосполиграф, 1928.- 10 с.
266. *Положення* про місцеву державну адміністрацію № 394/92 від 24 липня 1992 р. // Голос України.- 1992.- 8 серпня.
267. *Положення* про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію: Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, затверджені Указом Президента України № 760/95 від 21 серпня 1995 р. // Урядовий кур'єр.- 1995.- 29 серпня.
268. *Поляк Г.Б.* Бюджет города. (Проблемы и перспективы развития).- М., 1978.- 127 с.

269. Поляк Г.Б. Финансы местных Советов.- М.: Финансы и статистика, 1991.- 149 с.

270. Попонова Н.А. Налоговое регулирование в ФРГ // Финансы СССР.- 1991.- № 10.- С. 64-69.

271. Популярный финансово-экономический словарь / Под ред. Д.П.Боголепова, М.Г.Бронского, Н.Н.Деревенко.- М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925.- 834 с.

272. Посол В. Ц. Громадська самоуправа: Практичний поради́ник про громадські й самоуправні бюджетові й податкові закони зі зразками замітів, відкликів і жалоб.- Львів: Вид. кооп. "Національне об'єднання", 1930.- 167 с.

273. Пояснительный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления / Изд. Совета Европы.- 13 с.

274. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17 березня 1995 р. // Урядовий кур'єр.- 1995.- 21 березня.

275. Про бюджетну систему України: Закон України від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України.- 1991.- № 1.- С. 3-10.

276. Про бюджетну систему України: Закон України від 29 червня 1995 р. // Голос України.- 1995.- 18 липня.

277. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України від 5 лютого 1992 р. Про формування валютних фондів України у 1992 р.: Постанова Верховної Ради України від 12 травня 1992 р. // Голос України.- 1992.- 27 травня.

278. Про Державний бюджет України на 1992 р.: Закон України від 24 червня 1992 р. // Голос України.- 1992.- 8 липня.

279. Про Державний бюджет України на 1993 р.: Закон України від 9 квітня 1993 р. // Урядовий кур'єр.- 1993.- 22 квітня.

280. Про Державний бюджет України на 1994 р.: Закон України від 1 лютого 1994 р. // Урядовий кур'єр.- 1994.- 19 лютого.

281. Про Державний бюджет України на 1995 р.: Закон України від 6 квітня 1995 р. // Голос України.- 1995.- 21 квітня.

282. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України.- 1994.- № 6.- С. 118-122.

283. Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України: Постанова Верховної Ради

України № 170/96 від 6 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України.- 1996.- № 27.- С. 350-353.

284. *Про зовнішньоекономічну діяльність*: Закон України від 16 квітня 1991 р.- К.: Україна, 1991.- 48 с.

285. *Про місцеві податки і збори*: Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. №56-93 // Голос України.- 1993.- 11 червня.

286. *Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування*: Закон України від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 28.- С. 907-940.

287. *Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування*: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою Української РСР на першій і другій сесіях.- 1990.- травень-грудень.- С. 127-191.

288. *Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України*: Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України // Голос України.- 1995.- 10 червня.

289. *Про основні напрямки бюджетної політики на 1996 р.* (Бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 7 липня 1995 р. // Голос України.- 1995.- 19 липня.

290. *Про основні напрямки бюджетної політики на 1997 р.* (Бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1996 р. № 260/96 // Відомості Верховної Ради України.- 1996.- № 38.- С. 513-516.

291. *Про основні положення податкової політики в Україні*: Постанова Верховної Ради України № 561/96 від 4 грудня 1996 р. // Голос України.- 1996.- 26 грудня.

292. *Про рекомендації учасників парламентських слухань про удосконалення законодавства щодо місцевих податків та зборів*: Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1996 р. № 264/96 // Відомості Верховної Ради України.- № 38.- С. 517-518.

293. *Про республіканський бюджет Української РСР на 1991 р.*: Закон Української РСР від 25 грудня 1990 р. // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою Української РСР на першій і другій сесіях.- 1990.- травень-грудень.- С. 300-303.

294. *Про розмежування державного майна України між загаль-*



нодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. // Зібрання постанов Уряду.- 1991.- № 12.- С. 71-84.

295. *Про самообкладання* людности на задоволення її громадських потреб: Постанова ВЦВК і РНК УСРР.- Старобільське, 1929.- 20 с.

296. *Про самооподаткування* сільського населення: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 23 квітня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР.- 1984.- № 19.- С. 364.

297. *Про систему* валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України № 15-93 від 19 лютого 1993 р. // Урядовий кур'єр.- 1993.- 6 березня.

298. *Про систему* оподаткування: Закон України від 2 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України.- 1994.- № 21.- С. 87-594.

299. *Про структуру* бюджетного законодавства країн з перехідною економікою: Робочий документ МВФ / Підгот. Білл Аллан, грудень, 1994 р. / Фонд Україна - США. Програма Сприяння Парламентові України.- 10 с.

300. *Про тимчасовий* порядок використання надходжень в іноземній валюті: Декрет Кабінету Міністрів України № 16-93 від 9 лютого 1993 р. // Урядовий кур'єр.- 1993.- 6 березня.

301. *Про формування* валютних фондів України у 1992 р.: Постанова Верховної Ради України від 5 лютого 1992 р. // Голос України.- 1992.- 20 лютого.

302. *Проект* кодекса налоговых законов для государств Центральной и Восточной Европы / Подгот. Йоахим Ланг.- Бонн, Федеральное мин-во фин-ов, 1993.- 467 с.

303. *Пчелинцев О.С.* Стратегия реформы и вопросы финансирования городского развития // Финансы.- 1996.- № 8.- С. 12-15.

304. *Рау К.Г.* Основные начала финансовой науки / Пер. с нем.; Под ред. В.Лебедева.- Спб.: тип. Майкова, 1868.- Т. 2.- 372 с.

305. *Региональные коллизии* функционирования социальных объектов // Российский экономический журнал.- 1996.- № 8.- С. 62-72.

306. *Редько Н.* Управление средствами бюджета: система уполномоченных банков (на примере Москвы) // Вопросы экономики.- 1995.- № 11.- С. 129-134.

307. *Рибак В.* Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України.- 1996.- № 10.- С. 29-38.
308. *Русакова И. Г., Кашин В. А., Кравченко И. А.* и др. Налоги в развитых странах.- М.: Финансы и статистика, 1991.- 288 с.
309. *Сабанти Б.М.* Модель финансов социалистического государства.-Нальчик: Эльбрус, 1989.- 163 с.
310. *Сабанти Б.М.* Учение о финансах в советской науке: Учеб. пособие / Ленингр. фин.-экон. ин-т им. Н.А. Вознесенского.- Л.: ЛФЭИ, 1986.- 84 с.
311. *Сало І.* Методи формування і регулювання бюджету та позабюджетних фондів // Економіка України.- 1995.- № 10.- С. 24-33.
312. *Самооподаткування людини на задоволення її громадських потреб.*- Х., Б.р.- 38 с.
313. *Свищевский А.* Финансы // Энциклопедический словарь / Брокгауз и Ефрон.- Спб., 1902.- Т. 70.- С. 867-884.
314. *Седов К.В.* Распределение налогов между звеньями бюджетной системы // Финансы.- 1996.- № 2.- С. 28-31.
315. *Семеко Г.В.* Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы.- 1996.- № 4.- С. 2-57.
316. *Сенчагов В.К.* Финансовый механизм и его роль в повышении эффективности производства.- М.: Финансы, 1979.- 61 с.
317. *Сиволап П.* Самообкладання й соціалістична перебудова села.- Х.: Б.в., 1929.- 52 с.
318. *Сиренко В.С.* Системный анализ финансов: Учеб. пособие.- М.: Информ-электро, 1982.- 92 с.
319. *Сиринов М.А.* Земские налоги. Очерки по хозяйству местных самоуправлений в России.- Юрьев: Б.и., 1915.- 340 с.
320. *Сиринов М.А.* Местные финансы.- М.-Л.: Б.и., 1926.- 216 с.
321. *Сиринов М.А.* Местные финансы по отдельным государствам // Финансовая Энциклопедия / Под общ. ред. Г.Я.Сокольниковой, Д.П.Боголепова, А.И.Буковецкого, Н.Н.Деревенко, Д.Г.Тарасова.- М.-Л.: Гос. изд-во, 1927.- С. 726-757.
322. *Скибинский М.* Крестьянское мирское хозяйство. Мирские капиталы. Денежные сборы и взыскания. Продовольственные запасы.- К.: Тип. Кульшенков, 1892.- 187 с.
323. *Смета* губернских земских повинностей на 1916 год / Ки-

евское губерн. зем-во. – К.: Типо-лит наслед. К.Ш.Круглянского, 1916.– 151 с.

324. *Смета доходов и расходов города Житомира на 1914 г.* – Житомир: Волянск. губерн. тип., 1914.– 84 с.

325. *Смирнов Ф.А. Местные налоги и сборы // Финансовая энциклопедия / Под общ. ред. Г.Я.Сокольниковой, Д.П.Боголепова, А.И.Буковецкого, Н.Н.Деревенко, Д.Г.Тарасова.* – М.-Л., Гос. изд-во, 1927.– С. 715–726

326. *Соболев М.Н. Очерки финансовой науки.* – 2-е изд., пересм. и доп. – Б.м.: Пролетарий, 1926.– 215 с.

327. *Содовский Г. Сборы с недвижимых имуществ на земские потребности в России.* – Спб.: Б.и., 1911.– 111 с.

328. *Соколовский П.А. Деятельность земства по устройству ссудосберегательных товариществ.* – Спб.: Изд-во С. Петербургского отд. Ком. сельск. ссудосберегат. и промысл. тов-в, 1890.– 335 с.

329. *Соляникова С.П. Местные бюджеты в системе экономических методов управления регионом / Автореф. дис. ... канд. экон. наук.* – М., 1992.– 17 с.

330. *Соляникова С.П. Бюджеты территорий.* – М.: Финансы и статистика, 1993.– 93 с.

331. *Сорокина В. Региональная политика в Великобритании // Мировая экономика и международные отношения.* – 1996.– № 6.– С. 136–139.

332. *Справка об историческом развитии и современном положении учреждений мелкого кредита в России и некоторых иностранных государствах.* – Спб.: Тип. Киришбаума О., 1894.– 946 с.

333. *Справочная книга для держателей облигаций русских городских займов / Сост. кассой городского и земского кредита.* – Спб.: Мин-во фин-ов, 1913.– 268 с.

334. *Справочник для работников исполкомов сельских и поселковых Советов народных депутатов по финансово-бюджетным вопросам / М.К.Бочаров, М.Ф.Бурейко, М.А.Дорский и др.; Под ред. Б.И.Шатило.* – Минск: Полымя, 1978.– 94 с.

335. *Статистичний щорічник України за 1995 р. / Мин-во стат-ки України.* – К.: Техніка, 1996.– 576 с.

336. *Статут округи Монтгомері Штату Меріленд / Фонд України – США. Програма Сприяння Парламентіві України.* – 21 с.

337. *Стратегия* реформирования экономики России (аналитический доклад) / Институт экономики РАН // Вопросы экономики. – 1996. – № 3. – С. 4–73.

338. *Структура* и финансы местных коллективов во Франции: Российско-французская серия: Информ. и учеб. материалы. – № 14 / Посольство Франции в Москве, 1993. – 52 с.

339. *Судейкин В.* Наши городские банки и их экономическое значение. – Спб.: Б.и., 1884. – 50 с.

340. *Сутормина В.М.* Финансы капиталистических государств: Учеб. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: Вища школа, Головное изд-во, 1983. – 311 с.

341. *Суторміна В.М.* Фінанси капіталістичних держав: Навчальний посібник для студентів економічних вузів і факультетів / Під загальн. ред. О.Б.Ейдельманта О.Б. – К.: Вища школа, 1970. – 278 с.

342. *Сфери повноважень* регіональних та місцевих Рад: Порівняння повноважень на прикладах Франції, Нідерландів, Італії, Іспанії, Швеції, Польщі та України / Підгот. Р.Агранофф, С. Светова / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України. – 4 с.

343. *Татаренко В.О.* Економічні засади місцевого самоврядування. – К.: 1994. – 91 с.

344. *Твердохлебов В.* Местные финансы. – Одесса: Изд-во Ивасенко А.А., 1919. – 304 с.

345. *Твердохлебов В.* Проект реформы местных финансов // Городское дело. – Б.г. – №7. – С. 585–593.

346. *Твердохлебов В.Н.* Пособия государства местным союзам. – Спб.: Отт. из Известий Политех. ин-та Петра Великого, 1912. – 89 с. – Т. 16 и 17.

347. *Толкушкин А.В., Суворов Д.В.* Политика децентрализации и местные налоги во Франции // Финансы СССР. – 1991. – № 8. – С. 59–65.

348. *Толстой Д.* История финансовых учреждений России. – Спб.: Б.и., 1848. – 258 с.

349. *Точильников П.М.* Социалистические финансы: Вопросы теории. – Финансы, 1974. – 207 с.

350. *Україна. Світ: Щорічник на 1928 р.* – Третя друк. ім. Фрунзе, 1928. – 387 с.

351. *Управление* финансовой деятельностью органов местного

самоуправления во Франции, Швейцарии и Великобритании. Русская версия / Совет Европы.- 308 с.

352. Устич С.И. Крепок регион - крепка держава // Деловая Украина.- 1996.- № 21.

353. Филимонов Б.И. Укрепление доходной базы местных бюджетов.- М.: Финансы, 1973.- 103 с.

354. Финансирование капиталовложений // Семинар.- Владивосток, ноябрь, 1995.- РТИ Research Triangle Institute.- 293 с.

355. Финансовая система капиталистических государств: Учеб. пособие / Междунар. ин-т менеджеров фирмы "Континент Норд" / Под ред. О.Е.Корогодской.- М., 1990.- 70 с.

356. Финансовая энциклопедия / Под общ. ред. Г.Я. Сокольниковой и др.- 2-е изд.- М.-Л.: Госиздат, 1927.- 1148 с.

357. Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова, И.И.Буковецкого.- М.: Госиздат, Б.г., 973 с.

358. Финансово-кредитный словарь. В 3 т. / Гл. ред. В.Ф.Гарбузов.- М.: Финансы и статистика, 1984-1988.- Т.1 А-Й.- 511 с.; Т.2 К-П.- 511 с.; Т.3 Р-Я.- 511 с.

359. Финансово-экономическая основа функционирования городов // Финансы.- 1995.- № 7.- С. 63.

360. Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции: Российско-французская серия. Информ. и учеб. материалы.- № 13 / Посольство Франции в Москве, 1993.- 122 с.

361. Финансы и кредит / Казак А.Ю., Азерная В.В., Белоглазова Г.Н. и др.- Екатеринбург: МП "ПИПП" при изд-ве Уральск. Гос. ун-та, 1994.- 629 с.

362. Финансы капиталистических государств: Учеб. для вузов по специальности "Финансы и кредит" / Болдырев Б.Г., Павлова Л.П., Дробозина Л.А. и др.- 4-е изд. перераб. и доп.- М.: Финансы и статистика, 1985.- 344 с.

363. Финансы крупнейших русских городов // "Известия" Московской городской Думы.- Апрель-июнь.- 1894.- 138 с.

364. Финансы местных органов власти в Украине // Семинар II.- 13 апреля 1994 г.- European Expertise Service.- 18 с.

365. Финансы развивающихся стран: Учеб. пособие / Подгот. Н.Н.Назаров, С.С.Катош, В.Е.Ганковский и др.- Л.: Ленингр. фин.-экон. ин-т им. Н.А.Вознесенского, 1988.- 80 с.

366. *Финансы*. Денежное обращение. Кредит: Учеб. для вузов / Дробозина Л.А., Окунева Л.П., Андросова Л.Д. и др. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. – 479 с.
367. *Финансы* / Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 432 с.
368. *Финансы: Учеб. пособие* / Под ред. А.М.Ковалевой. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 336 с.
369. *Філіпов Р.* Соціалістичне будівництво та самообкладання. – Х.: Б.в., 1930. – 20 с.
370. *Фінанси Київської області. До II обласного з'їзду Рад, 1932–1934 р.* / Відп. ред. П.М.Глуховатий. – К.: Обл. фін. від., 1934.
371. *Фінанси органів місцевого самоуправління у Норвегії / Міністерство Королівства Норвегії у справах місцевого самоврядування та праці.* Лютий, 1995 / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України. – 34 с.
372. *Фінанси України ЦСУ УСРР / Під загальн. ред. М.О. Авдієнка.* – Х.: ЦСУ УСРР, 1927. – 95 с.
373. *Фінансові стосунки органів влади різних рівнів у Сполучених Штатах / Упоряд. С.Светова / Фонд Україна – США. Програма сприяння парламентові України.* – 18 с.
374. *Халитов Н.А.* Бюджеты местных советов. – Алма-Ата: Казахстан, 1971. – 67 с.
375. *Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. В.И.Каштанова. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 208 с.
376. *Хесин Я.Б.* Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. – М.: Финансы, 1976. – 94 с.
377. *Хиви Джером.* Несет ли ответственность федеральное правительство за бюджетный дефицит перед органами власти нижестоящего уровня? // *Финансы.* – 1995. – № 12. – С.44–48.
378. *Хиви Джером.* Финансы местных органов власти США // *Финансы.* – 1995. – № 10. – С. 43–47.
379. *Хижняков В.* Проект положения о земских банках. – М.: Гл. ком. земск. Союза. Экон. отд., 1917. – 64 с.
380. *Ходорович М.И.* Проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в Российской Федерации в условиях перехода к рынку / Автореф. дис. ... док-ра экон. наук. – М., 1994. – 43 с.

381. *Ходорович М.И.* Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // *Финансы.*— 1995.— № 10.— С. 15–20.
382. *Холлис Гай, Плоккер Карин.* На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в Новой Европе / *TACIS. Service DGIA, European Commission, 1995.*— 327 с.
383. *Хорст Риссе.* Політика у галузі оподаткування і регулювання доходів: урівнювання федеральних і регіональних інтересів. Система і досвід Федеративної Республіки Німеччини / *Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентів України.*— 4 с.
384. *Хурсевич С.Н.* Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // *Финансы.*— 1996.— № 4.— С. 8–11.
385. *Хурсевич С.Н.* Использование нормативного подхода при организации бюджетного выравнивания // *Финансы.*— 1996.— № 10.— С. 7–9; № 11.— С. 10–13.
386. *Цыпин С., Чулков Н.* Финансы сельских советов под общественным контролем.— М.: Б.и., 1935.— 40 с.
387. *Чатладзе В.Г.* Вопросы теории финансов.— Тбилиси: Изд-во Тбилисск. ун-та, 1979.— 435 с.
388. *Чернеховский Е.Д.* Городские финансы.— М.: Изд-во НКВД, Мосполиграф, 1929.— 151 с.
389. *Черник Д.Г.* Налоги Испании // *Финансы.*— 1996.— № 2.— С. 32–33.
390. *Чижов С.* О некоторых исходных проблемах облигационного финансирования местных бюджетов // *Российский экономический журнал.*— 1995.— № 8.— С. 24–31.
391. *Чумаченко Н.Г.* Новые подходы к формированию местных бюджетов / *Ин-т экон. пром-сти.*— Донецк, 1994.— 69 с.
392. *Чумаченко М.Г.* Регіональна політика в Україні.— Донецьк, 1993.— 66 с.
393. *Шах А.* Реформування міжурядових бюджетно-фінансових стосунків у країнах, де зароджується і розвивається ринкова економіка / *Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентів України.*— 6 с.
394. *Шейн Н.В.* Финансы местных органов власти Индии.— М.: Госфиниздат, 1958.— 79 с.

395. *Шиль И.* Вопрос о земских банках: Отзыв о трудах комиссии для устройства земских банков. – Спб.: Изд. ПЧ., 1861. – 80 с.
396. *Шимановский М.* Кредит и общественные банки. Ч.1. – Варшава, В.и., 1872. – 355 с.
397. *Ширкевич Н.А.* Местные бюджеты. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 126 с.
398. *Шмидт Г.Р.* О земских кассах мелкого кредита: Докл. ревизора управления мелкого кредита. – Спб.: Б.и., 1911. – 73 с.
399. *Шумахер И.* Финансовый федерализм у Федеративній Республіці Німеччині / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України. – 28 с.
400. *Що таке загальні субсидії на розвиток громад? / Фонд Україна – США. Програма Сприяння Парламентові України.* – 2 с.
401. *Экономика и финансы Украины: Сб. статей. Кн.1 / М.Соболев, Кованько, Неелов и др.* – Х.: Изд-во фин.-экон. бюро упр. НКФ на Украине, 1923. – 181 с.
402. *Экономическая деятельность местных и региональных органов власти: Докл. Координационного Комитета по местным и региональным органам власти. (CDLR).* – Изд. Совета Европы, 1995. – 63 с.
403. *Юркова С., Широков А.* Местное самоуправление: рыночный облик местной власти // *Экономист.* – 1996. – № 1. – С. 85–90.
404. *Яроцкий В.* Налоги местные // *Энциклопедический словарь Брокгауз и Ефрон.* – Спб.: 1897. – Т.40. – С. 506–508.
405. *General Principles of Municipal Finance in the United States. For Presentation to Representatives of the Ukraine.* – Prepared by: AG Edward's Sons. Inc., St. Louis, Missouri and Chapman and Cutler, Chicago, Illinois. December 19, 1996, p. 29.
406. *Preliminary draft report on local finance in the member states of the Council of Europe. Council of Europe. Steering committee on local and regional authorities. (GDLR). 11<sup>th</sup> Conference of European Ministers responsible for the local Government Lisbon, 10-11 October 1996,* p. 56.
407. *Sören Häggroth, Kai Kronvall, Curt Ribedahl, Karin Rudebeck.* Swedish local government. Traditions and Reforms. The authors and the Swedish Institute. 1993, 119 p.



## СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ І ТЕРМІНІВ

**Автономія фінансова місцевого самоврядування** – можливість територіальних колективів та їх органів забезпечувати здійснення покладених на них Законом функцій за рахунок власних фінансових джерел.

**Баланс фінансових ресурсів території** – система показників, яка відображає джерела утворення, обсяги, а також напрямки використання фінансових ресурсів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці за певний проміжок часу, як правило, рік. Баланс фінансових ресурсів території є одним із показників фінансового планування.

**Банківська система касового виконання бюджету** – система касового виконання Державного і місцевих бюджетів, яке забезпечується банківськими установами. Касове виконання Державного бюджету при цій системі покладається на Центральний банк, місцевих бюджетів – на уповноважені банківські установи.

**Бюджет** (від фр. Budget – *розрахунок грошових доходів і видатків держави*) – план утворення і використання фінансових ресурсів держави та її складових територіальних одиниць, який забезпечує можливість виконання відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій.

**Бюджет Автономної Республіки Крим** – сукупність доходів і видатків республіканського бюджету автономії, а також районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим (різновид зведеного бюджету).

**Бюджет міста з районним поділом** – сукупність доходів і видатків міського бюджету та бюджетів районів у складі міста (різновид зведеного бюджету).

**Бюджет області** – сукупність доходів і видатків обласного бюджету, а також бюджетів районів і міст обласного підпорядкування (різновид зведеного бюджету).

**Бюджет району** – сукупність доходів і видатків районного бюджету, а також бюджетів міст районного підпорядкування, сільських та селищних Рад (різновид зведеного бюджету).

**Бюджет селищної і сільської Ради** – бюджет, який

складається, затверджується і виконується органами селищного та сільського самоврядування.

**Бюджетна децентралізація** – процес передачі частини прав, компетенції, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наслідком бюджетної децентралізації є збільшення частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведеного (консолідованого) бюджету.

**Бюджетна класифікація** – групування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів за однорідними ознаками. Бюджетна класифікація розробляється Кабінетом Міністрів України і затверджується Верховною Радою України. У зарубіжних країнах, як правило, відсутня єдина бюджетна класифікація для усіх бюджетів.

**Бюджетна позичка** – кошти, що надаються на принципах строковості і поворотності з Державного бюджету України місцевим бюджетам, а також з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня для покриття тимчасових касових розривів при їх виконанні.

**Бюджетна система України** – до свого складу бюджетна система включає Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети України. Структура бюджетної системи України визначається Конституцією України та Законом “Про бюджетну систему України”.

**Бюджетне законодавство України** – у 90-ті рр. бюджетне законодавство України складалось із Закону “Про бюджетну систему Української РСР” від 5 грудня 1990 р., Закону “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р., щорічних Законів про Державний бюджет України, Постанови Верховної Ради України від 7 липня 1995 р. “Про основні напрями бюджетної політики на 1996 р. (Бюджетна резолюція)”, Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1996 р. “Про основні напрямки бюджетної політики на 1997 р. (Бюджетна резолюція)”, Постанова Верховної Ради від 6 травня 1996 р. “Про затвердження правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України”.

**Бюджетне регулювання** – процес збалансування (ви-

рівнювання) доходів та видатків бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі. Вирівнювання по вертикалі бюджетної системи означає збалансування доходів і видатків, з одного боку, Державного бюджету України, з іншого – місцевих бюджетів у сукупності по всіх їх рівнях (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь, міста, райони, райони у містах, села і селища). Вирівнювання по горизонталі означає збалансування доходів і видатків між так званими “бідними” і “багатими” територіями. Бюджетне регулювання певною мірою є синонімом поняття “фінансове вирівнювання”, яке використовується у практиці зарубіжних країн.

**Бюджетний договір між Кабінетом Міністрів України і Урядом Автономної Республіки Крим** – форма міжбюджетних взаємовідносин між Державним бюджетом України і бюджетом Автономної Республіки Крим. Фактично запроваджений з 1992 р., передбачений у Законі “Про Державний бюджет України на 1995 р.” З 1996 р. ця форма міжбюджетних взаємовідносин не використовується.

**Бюджетні процедури** – процедури підготовки проекту бюджету виконавчим органом державної влади або місцевого самоврядування, його оформлення, подачі до представницького органу влади, розгляду, слухання в представницькому органі влади, а також порядку доопрацювання проекту, внесення до нього змін, затвердження бюджету, введення його в дію відповідно до визначених термінів. Відповідні процедури застосовуються і до Державного бюджету України.

**Бюджетний процес** – встановлений законодавством порядок складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи. Крім того, це порядок контролю за виконанням бюджетів, а також звітів про їх виконання.

**Бюджетна резолюція** – нормативний документ, який щороку приймається Верховною Радою України і визначає основні напрямки бюджетної політики на черговий рік. Перша бюджетна резолюція прийнята у 1995 р.

**Бюджетне самофінансування** – спосіб забезпечення доходної частини бюджету за рахунок власних доходів відповідної території.

**Бюджетний унітаризм** – форма міжбюджетних взаємовідносин у країнах з унітарним державним устроєм, які базуються на засадах, визначених центральною владою у законодавчому порядку.

**Бюджетний устрій** – побудова бюджетної системи, її поділ на окремі види бюджетів на основі державного і територіального устрою країни. Це система принципів організації бюджетної системи та взаємозв'язків між її окремими ланками.

**Бюджетний федералізм** – форма міжбюджетних взаємовідносин у країнах з федеративним державним устроєм, які базуються на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації та договірних відносинах.

**Валовий податковий продукт (ВПП)** – показник, який характеризує обсяг сукупних податкових надходжень в межах держави. Використовується в практиці фінансового вирівнювання.

**Валютні фонди** – валютні кошти органів місцевого самоврядування, які формуються на основі порядку, встановленого законодавством України, не включаються до складу місцевого бюджету і витрачаються на цілі, визначені місцевою владою. Кошти валютних фондів знаходяться на спеціальних валютних рахунках органів місцевого самоврядування.

**Власні доходи місцевих органів влади** – доходи, які належать місцевій владі і акумулюються нею за рахунок джерел, що знаходяться на підвідомчій території. До власних доходів відносяться місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від майна та інші.

**Видатки місцевих бюджетів** – кошти, які спрямовуються відповідними місцевими органами влади на фінансування заходів з метою забезпечення покладених на ці органи функцій. Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні видатки і видатки розвитку. Поточні – це видатки на фінансування діючої мережі підприємств, закладів і установ, що знаходяться у власності місцевого самоврядування, а також на заходи соціального захисту і соціального забезпечення населення. Видатки розвитку – це видатки місцевих бюджетів на інвестиційні програми і капітальні вкладення.

**Виконання місцевого бюджету** – процес забезпечення доходів бюджету та його видатків, який здійснюється місцевим органом державної виконавчої влади або виконавчим органом місцевого самоврядування.

**Вільні бюджетні кошти** – додаткові кошти, що утворюються в процесі виконання бюджету і не затверджуються у складі його доходів і видатків.

**Громадські послуги** – послуги, які надаються громадянам інститутами публічної влади в межах їх функцій і завдань. Громадські послуги є ключовим інститутом в системі місцевого самоврядування зарубіжних країн.

**Гранти місцевим органам влади** – фінансові ресурси, які передаються місцевій владі з бюджетів вищого рівня для фінансування окремих завдань і функцій. Гранти є однією з форм трансфертних ресурсів.

**Делеговані повноваження** – повноваження, які доручаються для виконання місцевій владі від імені центральної влади. Фінансування завдань, які виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечується державою.

**Державний бюджет України** – бюджет, який складається, затверджується і виконується центральними органами державної влади України.

**Дефіцит бюджету** – перевищення видатків бюджету над його доходами. Є два основні показники, які визначають рівень дефіциту бюджету: співвідношення частки видатків, які не забезпечуються доходами, до всіх видатків у відсотках та співвідношення частки видатків, які не забезпечуються доходами, до обсягів валового національного продукту (ВВП) у відсотках.

**Додатковий місцевий бюджет** – бюджет, який складається у багатьох зарубіжних країнах для доповнення основного і враховує зміни, які відбуваються у видатках та доходах.

**Дотація** (від лат. *dotatio* – дарунок, пожертва) – кошти, що передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їх доходів і видатків.

**Доходи місцевих бюджетів** – кошти, що надходять до відповідних місцевих бюджетів у розмірах і порядку,

встановлених законодавчо. Включають до свого складу: власні або закріплені доходи, відрахування від регульованих доходів, дотації, субсидії, субвенції та інші трансферти. Доходи місцевих бюджетів розподіляються на податкові і неподаткові.

**Жиро-центрально** – різновид комунальної кредитної установи, яка забезпечує безготівкові розрахунки органів місцевого самоврядування та надає короткострокові кредити. Жиро-центрально утворені в Німеччині та інших зарубіжних країнах.

**Закріплені доходи** – доходи, які повністю або на основі фіксованого відсотку, на постійній чи довготривалій основі, у встановленому Законом порядку надходять до відповідного місцевого бюджету.

**Затвердження місцевого бюджету** – процес розгляду та прийняття рішень про введення в дію бюджету представницьким органом місцевого самоврядування.

**Зведений (консолідований) бюджет України** – сукупність усіх бюджетів (Державного, Автономної Республіки Крим і місцевих), що входять до бюджетної системи по доходах і видатках.

**Звіт про виконання місцевого бюджету** – здійснюється місцевим органом державної виконавчої влади або виконавчим органом місцевого самоврядування на сесійному засіданні представницького органу місцевого самоврядування у порядку, визначеному законодавством.

**Земські збори** – форма місцевих податків, які встановлювали земства – органи місцевого самоврядування Російської імперії у період з 1864 до 1917 р.

**Земські повинності** – форма цільових місцевих податків, які встановлювались земствами.

**Казначейська система касового виконання бюджету** – система касового виконання бюджету, яке забезпечується спеціальним органом Міністерства фінансів – Державним казначейством. В Україні утворене Державне казначейство, на яке покладені функції виконання Державного бюджету, ведення обліку його касового виконання, управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом.

**Касове виконання місцевого бюджету** – організація та здійснення прийому, зберігання та видачі бюджетних

коштів, ведення обліку і звітності в процесі виконання місцевого бюджету. Касове виконання місцевого бюджету в Україні здійснюється територіальними відділеннями Національного банку України, а в тих адміністративно-територіальних одиницях, де ці відділення відсутні, – іншими уповноваженими банками.

**Комунальні банки** – спеціальні кредитні установи, які існували у 20-ті рр. у колишньому СРСР. Комунальні банки утворювались місцевими Радами.

**Комунальна власність** – самостійна форма власності, яка згідно з Конституцією України є власністю територіальної громади. Синонім поняття “муніципальна власність”.

**Комунальний кредит** – форма договірних взаємовідносин між позичальниками грошей, якими є органи місцевого самоврядування та їх кредиторами в особі фізичних та юридичних осіб.

**Комунальні платежі** – платежі, що стягуються місцевими органами влади як плата за надані послуги фізичним та юридичним особам.

**Компетенція місцевих органів влади в галузі фінансів** – перелік повноважень і обов’язків місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів у бюджетному процесі, сфері складання, затвердження і виконання місцевого бюджету, утворення позабюджетних, цільових, резервних і валютних фондів, запровадження місцевих податків і зборів, залучення фінансово-кредитних ресурсів тощо.

**Контроль за виконанням місцевого бюджету** – здійснюється представницьким органом місцевого самоврядування у формах, які він самостійно визначає.

**Матрикулярні внески** (від лат. *matricula* – *список*) – порядок формування бюджету центрального уряду, згідно з яким його доходи утворюються за рахунок відрахувань окремих територій, що входять до складу держави і пов’язуються з фінансуванням конкретного списку централізованих видатків. Мали місце у Німецькому Союзі у процесі створення Німецької імперії як внески членів союзної держави одній з цих держав для виконання делегованих їй спільних функцій. Подібна система формування центрального бюджету використовувалась на етапі становлення феде-

ративних держав. На цих засадах формувався Союзний бюджет 1991 р. колишнього СРСР у період розпаду союзної державності. В Україні на побутовому рівні ідеологія матрикулярних внесків обстоюється у формі так званої моделі формування бюджету “знизу-догори”. У сучасних умовах у зарубіжних країнах матрикулярні внески, як спосіб формування бюджету центрального уряду, не використовуються.

**Міжбюджетні взаємовідносини** – форма, у якій забезпечується взаємозв’язок різних ланок бюджетної системи, що визначається державним, територіальним та бюджетним устроєм країни.

**Міжбюджетні взаєморозрахунки** – процес передачі коштів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів і навпаки – з місцевих бюджетів до Державного бюджету – в процесі виконання бюджетів з метою збалансування їх доходів і видатків на всіх рівнях бюджетної системи. В Україні відсутня законодавча база, яка регламентує міжбюджетні взаєморозрахунки.

**Мінімальний бюджет органу місцевого самоврядування** – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для фінансування громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів

**Мінімальні державні соціальні стандарти** – показник, який визначає вимоги держави до переліку та рівня послуг, які надаються місцевими органами влади. Використовується у практиці зарубіжних країн. Мінімальні державні соціальні стандарти фінансово гарантуються державою.

**Мінімальна доходна база місцевої влади** – гарантована державою доходна база місцевих бюджетів, яка необхідна для формування мінімального бюджету.

**Місцеві бюджети** – сукупність бюджетів, які складаються, затверджуються і виконуються відповідними місцевими органами влади і самоврядування.

**Місцевий бюджет розвитку** – самостійний розділ бюджету, видатки якого спрямовуються на розширене виробництво, інвестиції, придбання обладнання, сплату основної частини боргу. Доходи цього бюджету формуються за рахунок частини податків, позик, інвестиційних субсидій та



кредитів. Використовується як поняття у зарубіжних країнах.

**Місцеві податки і збори** – обов'язкові платежі, які згідно з законодавством запроваджуються органами місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території і повністю зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

**Місцевий поточний бюджет** – самостійний розділ бюджету, видатки якого спрямовуються на поточні потреби та утримання закладів бюджетної сфери, соціальне забезпечення.

**Місцеві фінанси** – система формування, розподілу та використання грошових ресурсів для забезпечення функцій та завдань, які покладаються на місцеві органи влади.

**Міський бюджет** – бюджет, який складається, затверджується і виконується органом міського самоврядування.

**Муніципальна власність** – одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває у користуванні, володінні і розпорядженні територіальних колективів та їх виборних органів місцевого самоврядування.

**Муніципальний банк** – фінансово-кредитна установа, заснована органом місцевого самоврядування та муніципальними підприємствами, яка спеціалізується на фінансовому обслуговуванні діяльності територіальних колективів.

**Муніципальні податкові служби** – спеціальні органи, створені в окремих зарубіжних країнах органами місцевого самоврядування для стягування місцевих податків і зборів.

**Нормативи відрахувань від регульованих доходів** – пропорції (у відсотках), згідно з якими розподіляються регульовані доходи між різними рівнями бюджетної системи. Нормативи для областей, міст Києва та Севастополя затверджуються Верховною Радою України; для районів, міст обласного підпорядкування, районів у містах Києві та Севастополі – відповідно обласними, Київською та Севастопольською міськими Радами; районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим – Верховною Радою Автономної Республіки Крим; районів у містах з районним поділом, міст районного підпорядкування, сіл і селищ – відповідно міськими та районними Радами. Нормативи як інструмент бюджет-

ного регулювання передбачені законодавством про бюджетну систему.

**Обласний бюджет** – бюджет, який складається, затверджується і виконується обласними органами державної влади і самоврядування.

**Обов'язкові видатки органів місцевого самоврядування** – видатки, які в обов'язковому порядку здійснюються місцевою владою у відповідності до законодавства для фінансування громадських послуг. Поняття, яке використовується у зарубіжній практиці.

**Оборотна касова готівка** – кошти, що утворюються у складі місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів при їх виконанні.

**Податкове зусилля** – ступінь використання місцевим органом влади податкоспроможності територіального колективу. Показник, який використовується у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

**Податкоспроможність територіального колективу** – обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник, який використовується у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

**Позабюджетні фонди** – фонди фінансових ресурсів, що формуються органами місцевого самоврядування за рахунок визначених законом джерел. Не включаються до складу місцевого бюджету і витрачаються на цілі, встановлені місцевою владою. Починаючи з 1996 р., згідно із законодавством позабюджетні фонди, які формуються на основі обов'язкових відрахувань, включені до складу відповідних місцевих бюджетів.

**Правила складання і виконання бюджетів** – нормативний документ, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

**Право податкової ініціативи** – право місцевих органів влади і самоврядування на запровадження місцевих податків і зборів.

**Преференції місцевим органам влади** – пільги та додаткові повноваження, які надаються центральною владою місцевій владі в галузі економіки та фінансів.

**Приєднані бюджети** – фінансові баланси, які відображають діяльність окремих господарських служб органів місцевого самоврядування, що не наділені правом юридичної особи.

**Прихований дефіцит бюджету** – несвоєчасне або неповне фінансування галузей бюджетної сфери. Він виникає в умовах боротьби за скорочення видатків з метою зменшення відкритого дефіциту бюджету.

**Профіцит бюджету** – перевищення доходів бюджету над його видатками. Профіцит бюджету як явище властивий окремим місцевим бюджетам.

**Районний бюджет** – бюджет, який складається, затверджується і виконується районними органами державної влади і самоврядування.

**Районний бюджет у місті** – бюджет, який складається, затверджується і виконується органами районного у місті самоврядування.

**Регіональні цільові фонди** – спеціальні фонди грошових ресурсів, які створюються у ряді зарубіжних країн для реструктуризації економіки регіонів, які спеціалізуються на добувних та сировинних галузях промисловості.

**Регульовані доходи** – доходи, які з метою збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів надходять до них у формі відрахувань (частки) податків або платежів за нормативами, затвердженими у визначеному Законом порядку.

**Резервні фонди** – спеціальні фонди, які формуються у складі видатків місцевих бюджетів і використовуються для фінансування невідкладних заходів, що не були передбачені при їх затвердженні. Резервні фонди формуються у розмірах, що не перевищують одного відсотку видатків відповідних місцевих бюджетів.

**Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим** – бюджет, який складається, затверджується і виконується центральними органами влади Автономної Республіки Крим.

**Самооподаткування** – форма місцевих податків, які встановлювались сходами жителів сіл та селищ України згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 23 жовтня 1984 р. “Про самооподаткування сільського населення”.

**Самостійність місцевого бюджету** – можливість фор-

мування його доходів за рахунок власних та закріплених доходів, місцевих податків і зборів.

**Середня податкоспроможність територіального колективу** – обсяг доходів в масштабах країни, який може бути оподаткований комунальними податками на душу населення. Розраховується шляхом поділу доходів, що підлягають оподаткуванню, на чисельність населення країни.

**Система формування бюджету** – спосіб, згідно з яким доходи зараховуються до відповідних бюджетів. Розрізняють одно- і багатоканальну системи формування бюджету. Одноканальна система має два різновиди зарахування і розподілу доходів “згори–донизу” і “знизу–догори”. Перша форма одноканальної системи передбачає концентрацію всіх податкових надходжень у бюджеті центрального Уряду з наступним їх територіальним перерозподілом. Друга форма передбачає концентрацію всіх податкових надходжень у первинній низовій ланці бюджетної системи з наступними відрахуваннями до бюджетів вищого рівня. У чистому вигляді у сучасному світі таких систем не існує. За багатоканальною системою податкові надходження розподіляються на основі закріплення різних їх видів за відповідними рівнями бюджетної системи.

**Складання місцевого бюджету** – процес розробки проекту бюджету з дотриманням визначених законодавством процедур, який здійснюється місцевим органом державної виконавчої влади або виконавчим органом місцевого самоврядування.

**Субвенція** (від лат. *subvenire* – *приходити на допомогу*) – кошти, які надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню у випадку їх нецільового використання.

**Субсидарність** – принцип побудови міжурядових фінансових взаємовідносин. Субсидарність – це відповідність завдань та функцій, що покладаються на той чи інший рівень влади, об’єктивним можливостям їх найбільш ефективного забезпечення. Згідно з принципом субсидарності повноваження між рівнями влади слід розподілити таким чином, щоб проблеми вирішувались тими владними структурами, які є найближчими до місця події. Принцип субси-

дарності широко використовується в країнах Європейського Союзу.

**Субсидія** (від лат. *subsidium* – *допомога, підтримка*) – кошти, які надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам, або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

**Територіальна громада** – спільність людей, яка проживає на відповідній території, утворює низову адміністративно-територіальну одиницю і наділена правом на самоврядування.

**Трансферти** (від фр. *transfert*; лат. *transferre* – *переносити, переводити*) – кошти, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів, або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій тощо.

**Фінансове вирівнювання** – процес збалансування доходів і видатків місцевих органів влади з метою створення можливостей надання ними громадських послуг на рівні єдиних державних стандартів. Поняття, яке використовується у практиці зарубіжних країн.

**Фінанси місцевих органів влади** – синонім поняття “місцеві фінанси”.

**Фінансово-кредитні ресурси місцевих органів влади** – кошти, що залучаються місцевою владою за рахунок кредитів, внутрішніх місцевих позик, місцевих грошово-речових лотерей, дивідендів від цінних паперів та інших запозичених ресурсів.

**Формула вирівнювання** – математична модель, на основі якої здійснюється фінансове вирівнювання як по “горизонталі”, так і по “вертикалі”.

**Цільові фонди** – різновид позабюджетних фондів. Кошти, які використовуються для розв’язання конкретних проблем, визначених органами місцевого самоврядування.

## ДОДАТКИ

Додаток 1

**Нормативи відрахувань від податку на доходи підприємств загальнодержавної власності до місцевих бюджетів (у %)**

Регіон	1991*	1992	1993	1994	1995**	1996****
Республіка Крим	13***	50	100	50	—	70
Область:						
Вінницька	13	50	100	50	70	70
Волинська	13	50	100	50	70	70
Дніпропетровська	13	40	25	50	70	70
Донецька	13	20	25	50	70	70
Житомирська	13	70	100	50	70	70
Закарпатська	13	100	100	50	70	70
Запорізька	13	20	50	50	70	70
Івано-Франківська	13	50	50	50	70	70
Київська	13	70	100	50	70	70
Кіровоградська	13	100	100	50	70	70
Луганська	13	35	50	50	70	70
Львівська	13	50	50	50	70	70
Миколаївська	13	50	100	50	70	70
Одеська	13	50	50	50	70	70
Полтавська	13	50	25	50	70	70
Рівненська	13	70	100	50	70	70
Сумська	13	50	100	50	70	70
Тернопільська	13	70	100	50	70	70
Харківська	13	50	25	50	70	70
Херсонська	13	100	100	50	70	70
Хмельницька	13	50	50	50	70	70
Черкаська	13	50	50	50	70	70
Чернівецька	13	100	100	50	70	70
Чернігівська	13	70	50	50	70	70
м.Київ	13	50	50	50	70	70
м.Севастополь	13	100	100	50	70	70

\* Від податку на прибуток підприємств союзного і республіканського підпорядкування (від загальної маси прибутку).

\*\* Від податку на прибуток підприємств усіх форм власності.

\*\*\* Кримська область.

\*\*\*\* Нормативи відрахувань від податку на прибуток підприємств усіх форм власності (крім комунальної) до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастополя.

**Нормативи відрахувань від податку  
на добавлену вартість до місцевих бюджетів (у %)**

Регіон	1991*	1992	1993	1994	1995	1996
Республіка Крим	70**	58,6	100	20	—	100
Область:						
Вінницька	70	82,1	89,7	20	97,6	100
Волинська	65	82,7	100	20	100	100
Дніпропетровська	70	15,8	24,3	20	46,4	24,2
Донецька	30	15,5	22,1	20	30,7	23,4
Житомирська	70	84,3	100	20	100	100
Закарпатська	60	95,5	100	20	100	100
Запорізька	35	14,5	60,3	20	22,9	20
Івано-Франківська	45	81,5	68,9	20	100	89
Київська	70	43,8	100	20	100	91,6
Кіровоградська	70	100	95,7	20	100	100
Луганська	30	15,5	35,7	20	78,1	72,8
Львівська	30	44,0	38,6	20	93,9	59,6
Миколаївська	60	72,6	62,1	20	100	100
Одеська	35	54,3	41,1	20	56,5	45,3
Полтавська	20	38,7	35,5	20	24,7	20
Рівненська	70	92,9	100	20	100	100
Сумська	55	66,0	100	20	53,8	53,1
Тернопільська	70	93,7	90,7	20	100	100
Харківська	55	57,0	27,1	20	76,7	44,7
Херсонська	70	97,2	74,2	20	100	100
Хмельницька	70	79,4	63,6	20	100	100
Черкаська	50	65,7	76,5	20	100	78,8
Чернівецька	55	93,6	100	20	100	100
Чернігівська	70	56,3	23,1	20	86,6	86,3
м.Київ	55	41,9	36,1	20	20	20
м.Севастополь	70	73,0	100	20	100	100

\* Від податку з обороту.

\*\* Кримська область.

Нормативи відрахувань від акцизного збору  
до місцевих бюджетів (у %)

Регіон	1991*	1992	1993	1994	1995	1996
Республіка Крим	50**	50	100	20	—	100
Область:						
Вінницька	50	50	50	20	20	20
Волинська	50	50	100	20	20	20
Дніпропетровська	50	50	10	20	20	20
Донецька	50	50	10	20	20	20
Житомирська	50	50	100	20	20	20
Закарпатська	50	100	100	20	20	20
Запорізька	50	50	50	20	20	20
Івано-Франківська	50	50	50	20	20	20
Київська	50	50	100	20	20	20
Кіровоградська	50	100	50	20	20	20
Луганська	50	50	50	20	20	20
Львівська	50	50	50	20	20	20
Миколаївська	50	50	50	20	20	20
Одеська	50	50	50	20	20	20
Полтавська	50	50	10	20	20	20
Рівненська	50	50	100	20	20	20
Сумська	50	50	100	20	20	20
Тернопільська	50	50	50	20	20	20
Харківська	50	50	50	20	70	20
Херсонська	50	100	100	20	70	20
Хмельницька	50	50	100	20	20	20
Черкаська	50	50	50	20	20	20
Чернівецька	50	100	100	20	20	20
Чернігівська	50	50	50	20	20	20
м.Київ	50	50	50	20	20	20
м.Севастополь	50	100	100	20	100	100

\*Від суми реалізації облігацій Державної внутрішньої вигрешної позики 1982 р.

\*\* Кримська область.



Нормативи відрахувань від прибуткового податку  
з громадян до місцевих бюджетів (у %)

Регіон	1992*	1993*	1994	1995	1996
Республіка Крим	—	—	50	—**	100
Область:					
Вінницька	—	—	50	50	50
Волинська	—	—	50	50	50
Дніпропетровська	—	—	50	50	50
Донецька	—	—	50	50	50
Житомирська	—	—	50	50	50
Закарпатська	—	—	50	50	50
Запорізька	—	—	50	50	50
Івано-Франківська	—	—	50	50	50
Київська	—	—	50	50	50
Кіровоградська	—	—	50	50	50
Луганська	—	—	50	50	50
Львівська	—	—	50	50	50
Миколаївська	—	—	50	50	50
Одеська	—	—	50	50	50
Полтавська	—	—	50	50	50
Рівненська	—	—	50	50	50
Сумська	—	—	50	50	50
Тернопільська	—	—	50	50	50
Харківська	—	—	50	50	50
Херсонська	—	—	50	50	50
Хмельницька	—	—	50	50	50
Черкаська	—	—	50	50	50
Чернівецька	—	—	50	50	50
Чернігівська	—	—	50	50	50
м.Київ	—	—	50	50	50
м.Севастополь	—	—	50	100	100

\*Ставка податку Законом не встановлювалася, а його розподіл здійснювався Мінфіном України.

\*\* Стосунки з бюджетом Автономної Республіки Крим регулювалися угодою.

Субвенція з Державного бюджету України  
місцевим бюджетам у 1992 р. (у млн. крб.)

Регіон	Обсяг субвенції	Цілі, на які надано субвенцію
Кіровоградська область	292,3	На видатки місцевих бюджетів, що не покриваються доходами
Автономна Республіка Крим	3200	На фінансування заходів по стабілізації економіки автономії
м. Севастополь	1500	На фінансування заходів по стабілізації економіки міста
Всього	4992,3	

Субвенція з Державного бюджету України  
місцевим бюджетам у 1993 р. (у млн. крб.)

Регіон	Обсяг субвенції	Цілі, на які надано субвенцію
Автономна Республіка Крим	10280	На фінансування видатків з місцевих бюджетів, які не покриваються доходами
Область:		
Волинська	12304,8	—
Житомирська	2430,7	—
Закарпатська	13853,7	—
Київська	11742,2	—
Рівненська	4868,5	—
Сумська	3460,8	—
Чернівецька	7607,9	—
м. Севастополь	1517,9	—
Всього	68066,5	—

Субвенція з Державного бюджету України  
місцевим бюджетам у 1994 р. (у млн. крб.)

Регіон	Обсяг субвенції	Цілі, на які надано субвенцію
Автономна Республіка Крим	1657068	На фінансування видатків з місцевих бюджетів, які не покриваються доходами
Область:		
Вінницька	1197749,3	—
Волинська	866277,6	—
Житомирська	1080103,6	—
Закарпатська	1099705,1	—
Івано-Франківська	481.21,4	—
Київська	471655,5	—
Кіровоградська	1082500,2	—
Луганська	282816,4	—
Львівська	940304,2	—
Миколаївська	358756,8	—
Одеська	402544,2	—
Рівненська	799445,8	—
Сумська	699285,4	—
Тернопільська	960652,5	—
Харківська	340620,2	—
Херсонська	787729,6	—
Хмельницька	716747,8	—
Черкаська	753350,1	—
Чернівецька	722278,3	—
Чернігівська	494691,3	—
м. Севастополь	337998,3	—
Всього	16533751,6	—

Дотація з Державного бюджету України  
місцевим бюджетам у 1995 р. (у млн. крб.)

Регіон	Обсяг дотації	Цілі, на які надано дотацію
Область: Волинська	5274858,5	На фінансування видатків з місцевих бюджетів, які не покриваються доходами
Житомирська	10929436,1	—
Закарпатська	6948711,9	—
Івано-Франківська	1182507,1	—
Київська	2151047,0	—
Кіровоградська	3409231,7	—
Миколаївська	1202757,5	—
Рівненська	1686545,5	—
Тернопільська	2100332,3	—
Херсонська	2069612,9	—
Хмельницька	3369485,4	—
Черкаська	4095699,2	—
Чернівецька	2808147,5	—
м. Севастополь	1256317,5	—
Всього	48484690,1	—

Дотація з Державного бюджету України  
місцевим бюджетам у 1996 р. (у млрд. крб.)

Регіон	Обсяг дотації	Цілі, на які надано дотацію
Область: Вінницька	8195,5	На фінансування видатків з місцевих бюджетів, які не покриваються доходами
Волинська	7473,8	-
Житомирська	12318,4	-
Закарпатська	1262,3	-
Кіровоградська	7143,6	-
Миколаївська	1311,2	-
Рівненська	2014,8	-
Тернопільська	650,4	-
Херсонська	9264,5	-
Хмельницька	7082,8	-
Чернівецька	5625,1	-
м. Севастопіль	1550,8	-
Всього	81107,5	-

Внески з місцевих бюджетів деяких регіонів  
до Державного бюджету України у 1994 р.  
(у млн.крб.)

Регіон	Сума внеску
Область:	
Дніпропетровська	109042
Донецька	1472186,3
Запорізька	983808,9
Полтавська	758890
м.Київ	695180,4
Всього	4019107,6

Внески з місцевих бюджетів деяких регіонів  
до Державного бюджету України у 1995 р.  
(у млн.крб.)

Регіон	Сума внеску
Автономна Республіка Крим	12877284,4*
м.Київ	14079656,1
Всього	26956940,5

\* На фінансування загальнодержавних видатків.



Внески з місцевих бюджетів деяких регіонів  
до Державного бюджету України у 1996 р.  
(у млрд.крб.)

Регіон	Сума внеску
Автономна Республіка Крим	13086,0
Область:	
Запорізька	1553,5
Полтавська	1445,8
м.Київ	31249,7
Всього	47335,0

**Розподіл консолідованого бюджету України  
між Державним та місцевими бюджетами  
(у млн. крб.)**

Доходи і видатки ланок бюджетної системи	1975	1980	1986	1990
Доходи консолідованого бюджету	18763,00	24673,90	35914,70	45120,10
Видатки консолідованого бюджету	18335,70	24224,10	35612,70	43776,40
<b>Зокрема:</b>				
Доходи Державного бюджету	11653,00	16092,90	22747,70	24749,50
У % до консолідованого бюджету	62,11	65,22	63,34	54,85
Видатки державного бюджету	11397,70	15814,10	24278,70	23916,00
У % до консолідованого бюджету	62,13	65,28	68,17	54,63
Доходи місцевих бюджетів	7110,00	8581,00	13167	20370,60
У % до консолідованого бюджету	37,89	34,78	36,66	45,15
Видатки місцевих бюджетів	6944,00	8410,00	11334,00	19860,40
У % до консолідованого бюджету	37,87	34,72	31,83	45,37

## Видатки бюджету України (у млрд. крб.)

Рік	Видатки				
	Зведеного бюджету	Державного бюджету*	У % до видатків зведеного бюджету	Місцевих бюджетів	У % до видатків зведеного бюджету
1990	43,7	22,6	52,0	21,1	48,0
1991	97,9	67,2	68,6	30,7	31,4
1992	1919,7	1193,5	62,2	726,2	37,8
1993	57248,8	34686,7	60,6	22562,1	39,4
1994	629556,6	438129,2	70,0	191427,4	30,0
1995	2448594329	1497104160	61,1	951490169	38,9
1996	33759**	22138**	65,6	11621**	34,4

\* Без взаєморозрахунків з місцевими бюджетами.

\*\* У млн. грн.

**Структура доходів місцевих бюджетів  
без урахування дотацій і субвенцій з Державного  
бюджету України (у %)**

Доходи	1992	1995
Всього доходів	100	100
У тому числі:		
Податкові надходження (в цілому)	93,4	89,03
З них:		
Податок на прибуток підприємств	26,3	41
Податок на добавлену вартість	35,6	34,8
Прибутковий податок з громадян	25,6	9,9
Акцизний збір	5,4	1,2
Місцеві податки і збори	-	1,5
Інші податкові надходження	0,5	0,63
Платежі (в цілому)	2,9	7,24
Зокрема:		
Плата за землю	2,8	6,2
Надходження коштів від приватизації	0,01	0,8
Кредити банків	0,02	0,1
Дивіденди суб'єктів підприємницької діяльності	-	0,04
Інші доходи	3,67	2,62

**Частка ВВП, що перерозподіляється через видатки  
місцевих бюджетів України (у трл. крб.)**

Обсяг та розподіл ВВП	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Обсяг ВВП у фактичних цінах	0,3	5,0	148,3	1204	5293	79000*
Видатки місцевих бюджетів:						
у фактичних цінах	0,031	0,73	22,6	191	955	11938*
у % до обсягу ВВП	10,3	14,6	15,2	15,9	18,0	15,1
Темп росту частки ВВП відносно 1991 р. (у %)	100	142	148	154	175	147

\* У млн. грн.

**Частка місцевих бюджетів у сукупних державних витратах на фінансування окремих галузей соціальної сфери і народного господарства (у %)**

Галузь	1992	1995
Всього видатків	37,8	39,3
У тому числі:		
Соціальний захист населення	65	83,3
Соціально-культурна сфера	75,1	81,8
Зокрема:		
Освіта	66,1	74,8
Культура і засоби масової інформації	61,1	66,8
Охорона здоров'я	89,9	92,1
Молодіжні програми, фізична культура і спорт	34,4	66,3
Житлово-комунальне господарство	–	96,5
Народне господарство	16	16,5

**Частка соціальних та інших видатків у загальних  
видатках місцевих бюджетів України (у %)**

Стаття видатків	1992	1995
Всього видатків	100	100
У тому числі:		
Народне господарство	15,6	4,1
Утримання житлово-комунального та шляхового господарства	–	7,9
Правоохоронні органи	2,2	4,2
Інші видатки	2,2	2,3
Соціальні видатки (всього)	80	81,5
З них:		
Соціальний захист населення	31,9	29
Соціально-культурна сфера (всього)	48,1	52,5
Зокрема:		
Освіта	21,9	23,8
Культура і засоби масової інформації	3,0	3,0
Охорона здоров'я	23,1	25,1

**Інвестиційні витрати місцевих бюджетів України  
(у поточних цінах)**

Витрати	1991	1992	1993	1994	1995
Загальний обсяг інвестицій у народне господарство України (у млрд. крб.)	42,7	866	29310	229904	937816
Централізовані державні інвестиції (у млрд. крб.)	11	241	6488	53001	205416
У тому числі:					
інвестиції за рахунок місцевих бюджетів (у млрд. крб.)	1,2	42	1281	8271	32299
частка інвестиційних витрат місцевих бюджетів у % до всіх інвестицій	2,81	4,85	4,37	3,59	3,44
частка інвестиційних витрат місцевих бюджетів у % до централізованих інвестиційних витрат	10,9	17,42	19,74	15,61	15,72
частка інвестиційних витрат у % до загальних видатків місцевих бюджетів	3,8	5,8	5,7	4,3	3,4
частка інвестиційних витрат місцевих бюджетів у % до ВВП	0,4	0,84	0,88	0,69	0,61



Муниципальні витрати в країнах Європи  
по відношенню до ВВП і сукупних державних витрат

Країна	У % до ВВП	У % до сукупних державних витрат
Австрія	12,71	20,18
Бельгія	4,9	10,9
Болгарія	9,0	20,0
Кіпр	1,4	4,1
Чехія	9,3	20,9
Данія	19,9	31,28
Фінляндія	18,0	29,5
Франція	5,54	27,22
Німеччина	8,12	28,69
Греція	3,33	5,6
Угорщина	19,0	53,7
Ірландія	4,9	13,8
Італія	7,0	13,0
Латвія	12,45	24,0
Литва	13,1	58,8
Люксембург	9,92	32,3
Мальта	0,337	0,629
Нідерланди	13,3	23,1
Норвегія	18,9	60,0
Польща	7,0	21,6
Португалія	4,6	9,7
Румунія	3,5	16,9
Сан-Марино	0,11	0,19
Словаччина	4,79	11,78
Іспанія	4,87	12,17
Швеція	25,5	36,0
Швейцарія	10,8	27,9
Туреччина	2,41	12,3
Великобританія	11,0	27,0
Україна	8*	17,4*

\* Видатки міст, сіл та селищ України

## Перелік місцевих податків і зборів в Україні\*

№ п/п	Перелік податків	Ставка податку
1.	Готельний збір	До 20% добової вартості найманого житла
2.	Збір за парковку автомобілів	До 3% мінімальної зарплатні – у спеціально обладнаних місцях; до 1% – у відведених місцях**
3.	Ринковий збір	До 20% мінімальної зарплатні для громадян; до 3-х мінімальних зарплат для юридичних осіб**
4.	Збір за видачу ордера на квартиру	До 30% мінімальної зарплатні**
5.	Збір з власників собак***	До 10% мінімальної зарплатні щорічно
6.	Курортний збір	До 10% мінімальної зарплатні**
7.	Збір за участь у бігах на іподромі	До 3-х мінімальних зарплат за кожного коня**
8.	Збір за виграш на бігах	До 6% суми виграшу
9.	Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	До 5% надбавки до плати за участь у грі
10.	Податок з реклами	До 0,1% вартості послуг за розміщення одноразової реклами; до 0,5% за розміщення реклами на тривалий час
11.	Збір за право використання місцевої символіки	До 0,1% вартості виробленої продукції для юридичних осіб, що використовують символіку; до 5 мінімальних зарплат з громадян-підприємців

№ п/п	Перелік податків	Ставка податку
12.	Збір за право проведення кіно- і телезйомок	Не більше суми фактичних витрат місцевої влади
13.	Збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	Не більше 0,1% вартості майна, що виставляється для продажу
14.	Комунальний податок	До 10% річного фонду оплати праці, обчислених, виходячи з мінімального розміру зарплатні
15.	Збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон	До 0,5 мінімальної зарплатні для громадян та юридичних осіб України**; від 5 до 50 дол. для іноземних громадян і юридичних осіб
16.	Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	До 20 мінімальних зарплат для постійних місць торгівлі; до 1 мінімальної зарплатні за одноразову торгівлю
17.	Податок з продажу імпортованих товарів(****)***	До 3% виручки реалізованих товарів

\* Перелік податків, запроваджений Декретом Кабінету Міністрів України № 56-93 від 20 травня 1993 р.

\*\* Вказана ставка застосовується до розмірів неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

\*\*\* Податки, які не закріплені в Законі України від 2 лютого 1994 р. "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про систему оподаткування".

\*\*\*\* Податок, запроваджений Законом України від 17 червня 1993 р. "Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори".

## Перелік місцевих податків і зборів Російської Федерації\*

1. Податок на майно фізичних осіб.
2. Земельний податок.
3. Реєстраційний збір за підприємницьку діяльність.
4. Податок на промислове будівництво у курортній зоні.
5. Курортний збір.
6. Збір за право торгівлі.
7. Цільові збори на утримання міліції, на благоустрій тощо.
8. Податок на рекламу.
9. Податок на перепродаж автомобілів, обчислювальної техніки і комп'ютерів.
10. Збір з власників собак.
11. Ліцензійний збір за право торгівлі вином.
12. Ліцензійний збір за право проведення аукціонів і лотерей.
13. Збір за видачу ордера на квартиру.
14. Збір за парковку автотранспорту.
15. Збір за право використання місцевої символіки.
16. Збір за участь у бігах.
17. Збір за виграш у бігах.
18. Збір з осіб, що грають на тоталізаторі.
19. Збір з біржових угод.
20. Збір за проведення кіно- і телезйомок.
21. Збір за прибирання території.
22. Збір за відкриття грального бізнесу.
23. Податок на утримання житлового фонду і об'єктів культурної сфери.

\* Згідно з податковим законодавством, яке діяло до 1993 р.

Структура доходів місцевих органів влади США  
(без штатів) наприкінці 80-х рр. (у %)

Доходи	Частка у загальному обсязі
Доходи від власних джерел	60
У тому числі:	
Податок на майно	29
Неподаткові доходи і збори	22
Інші податки	9
Субсидії штатів	33
Субсидії центрального уряду	7
Всього	100

Структура доходів місцевих органів влади  
в зарубіжних країнах наприкінці 80-х рр. (у%)

Доходи	США	Велико- британія	Франція	ФРН	Японія
Всього доходів	100	100	100	100	100
Зокрема:					
Місцеві податки	65	36	60	45	33
Субвенції вищих рівнів влади	23	30	25	24	40
Неподаткові надходження	12	34	15	31	27
У тому числі:					
Доходи від підприємств, які належать місцевим органам влади	6	7	8	6	6
Доходи від власності місцевих органів влади	2	14	2	4	4
Штрафи, збори за послуги і добровільні внески	4	13	5	21	17

**Розподіл сукупних податкових надходжень між рівнями влади ФРН (у %)**

Рівень влади	1980	1983	1986	1989	1990
Федерація	48,3	48,0	46,9	46,0	46,1
Землі	34,8	35,0	35,8	35,8	35,4
Общини	14,0	13,6	14,1	14,1	13,8
ЄЕС	2,9	3,5	4,0	4,6	4,7

**Земські збори в Російських губерніях  
на території України у 1895 р. (у тис. руб.)**

Губернія	З надільних земель	Інші землі	З іншого нерухомого майна	З торговельних документів	Разом з усіх предметів оподаткування
Катеринославська	508,4	528,3	247,4	133,6	1477,7
Полтавська	—	—	465	130,0	2490,6
Таврійська	533,0	715,0	239,1	119,2	2121,6
Харківська	704,0	589,9	431,9	148,9	1874,4
Херсонська	495,5	894,9	581,9	197,9	2170,2
Чернігівська	586,6	344,2	249,3	100,4	1280,5



**Структура губернських земських зборів з  
нерухомого майна у 34 земських губерніях  
Російської імперії у 1896 р. (у млн. руб.)**

Об'єкти оподаткування	Загальна сума зборів	У % до всіх зборів з неру- хомого майна
Землі та ліси	35,7	84,6
Приміщення торговельно- промислових закладів	3,5	8,3
Міські нерухомості	3,0	7,1
Всього	42,2	100

Структура доходів у 34 земських губерніях  
Російської імперії у 1896 р. (у млн. руб.)

Доходи	Загальна сума	У % до всієї суми доходів	У % до всієї суми земських зборів
Всього доходів	60,9	100	—
У тому числі:			
Доход від земського майна	0,4	0,7	—
Мито	1,2	2,0	—
Земські збори	45,8	75,2	—
З них:			
Збори з нерухомого майна	42,2	69,3	92
Збори з торговельних документів	3,6	5,9	8

### Надходження місцевих податків і зборів по регіонах України у 1995 р.

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У млрд. крб.	У % до загальн. маси	У млрд. крб.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	492075	3,9	222,9	92,4	12
Область:					
Вінницька	290425	2,3	153,4	63,6	23
Волинська	185394	1,5	171,9	71,3	21
Дніпропетровська	1112192	8,9	284,2	118,0	5
Донецька	1217702	9,7	229,2	95,1	11
Житомирська	307529	2,5	205,2	85,1	15
Закарпатська	229392	1,8	179,2	74,3	20
Запорізька	669242	5,4	318,3	132,0	3
Івано-Франківська	198906	1,6	136,6	56,6	26
Київська	315409	2,5	164,1	68,0	22
Кіровоградська	254576	2,0	206,1	85,5	14
Луганська	689151	5,5	240,8	99,9	9
Львівська	857737	6,9	310,9	129,0	4
Миколаївська	146464	1,2	107,8	44,7	27
Одеська	631082	5,0	241,8	100,3	8
Полтавська	389167	3,2	220,9	91,6	13
Рівненська	224840	1,8	189,1	78,4	18
Сумська	276627	2,2	194,8	80,8	17
Тернопільська	167373	1,3	142,3	59,0	25
Харківська	1105353	8,8	352,2	146,1	2
Херсонська	192889	1,6	150,7	62,5	24
Хмельницька	390492	3,1	256,9	106,5	7
Черкаська	307622	2,5	201,6	83,6	16
Чернівецька	218047	1,7	229,6	95,2	10
Чернігівська	363465	3,0	263,0	109,1	6
м. Київ	1193572	9,5	455,0	188,7	1
м. Севастополь	74938	0,6	179,9	74,6	19
Всього	12501661	100	241,0	100	

Надходження місцевих податків і зборів по регіонах  
України у 1996 р.

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У тис. грн.	У % до загальн. маси	У тис. грн.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	11397	4,0	5,9	93	12
Область:					
Вінницька	7535	2,6	4,0	71	22
Волинська	5147	1,8	4,8	86	16
Дніпропетровська	25213	8,8	6,5	116	4
Донецька	27474	9,6	5,3	95	10
Житомирська	7370	2,6	5,0	89	14
Закарпатська	5186	1,8	4,0	71	21
Запорізька	14253	5,0	6,9	123	3
Івано-Франківська	5231	1,8	3,6	64	26
Київська	7912	2,8	4,2	75	20
Кіровоградська	4819	1,7	3,9	70	24
Луганська	17170	6,0	6,2	111	6
Львівська	16215	5,7	5,9	105	7
Миколаївська	4933	1,7	3,7	66	25
Одеська	14000	4,9	5,4	96	9
Полтавська	9151	3,2	5,3	95	11
Рівненська	5462	1,9	4,6	82	17
Сумська	6046	2,1	4,3	77	19
Тернопільська	3923	1,4	3,3	59	27
Харківська	24825	8,7	8,0	143	2
Херсонська	5075	1,8	4,0	71	23
Хмельницька	9628	3,4	6,4	114	5
Черкаська	7202	2,5	4,8	86	15
Чернівецька	5284	1,9	5,6	100	8
Чернігівська	6774	2,4	5,0	89	13
м. Київ	26022	9,1	9,9	177	1
м. Севастополь	1807	0,7	4,4	79	18
Всього	285054	100	5,6	100	

**Податкові доходи бюджету України по регіонах  
за 1992 р.**

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У млн. крб.	У % до загальн. маси	У млн. крб.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	32803041	3,3	14863	77	12
Область:					
Вінницька	25853713	2,6	13658	71	16
Волинська	11679198	1,2	10835	56	24
Дніпропетровська	124285782	12,4	31768	164	2
Донецька	150864497	15,1	28407	147	4
Житомирська	17869127	1,8	11928	62	19
Закарпатська	1039648	1,1	8625	45	27
Запорізька	57451084	5,7	27326	141	5
Івано-Франківська	17234301	1,7	11842	61	20
Київська	24575239	2,5	12786	66	17
Кіровоградська	14044545	1,4	11372	59	23
Луганська	58147187	5,8	20321	105	7
Львівська	49761407	5,0	18043	93	8
Миколаївська	16287251	1,6	11989	62	18
Одеська	43529721	4,3	16683	86	9
Полтавська	51820739	5,2	29422	152	3
Рівненська	12877965	1,3	10832	56	25
Сумська	21519345	2,1	15160	78	10
Тернопільська	13383810	1,3	11387	59	22
Харківська	64433136	6,4	20534	106	6
Херсонська	18603330	1,9	14543	75	15
Хмельницька	17632386	1,8	11601	60	21
Черкаська	22987245	2,3	15066	78	11
Чернівецька	9859716	1,0	10383	54	26
Чернігівська	20375172	2,0	14746	76	13
м. Київ	86527855	8,6	32988	171	1
м. Севастополь	6095420	0,6	14638	76	14
<b>Всього</b>	<b>1001541860</b>	<b>100</b>	<b>19313</b>	<b>100</b>	

**Податкові доходи бюджету України по регіонах  
за 1993 р.**

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У млн. крб.	У % до загал. маси	У млн. крб.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	1336953600	3,0	605751	70	17
Область:					
Вінницька	972521187	2,2	513746	59	23
Волинська	462367333	1,0	428952	50	26
Дніпропетровська	4774430623	10,6	1220364	141	3
Донецька	5210375421	11,6	981072	113	5
Житомирська	896374690	2,0	598341	69	18
Закарпатська	435068510	1,0	339897	39	27
Запорізька	2500418540	5,6	1189316	138	4
Івано-Франківська	805668009	1,8	553610	64	21
Київська	1374047687	3,1	714905	83	14
Кіровоградська	677963827	1,5	548959	63	22
Луганська	2467644259	5,5	862391	100	7
Львівська	2286926283	5,1	829197	96	9
Миколаївська	1104217301	2,5	812821	94	10
Одеська	2224640114	5,0	852614	99	8
Полтавська	2513835646	5,6	1427261	165	2
Рівненська	679223011	1,5	571304	66	20
Сумська	1086824813	2,4	765639	89	12
Тернопільська	537842375	1,2	457582	53	25
Харківська	537842375	6,6	943686	109	6
Херсонська	2961191365	1,9	664623	77	16
Хмельницька	850185860	2,0	580423	67	19
Черкаська	1092893563	2,4	716276	83	13
Чернівецька	477091244	1,1	502413	58	24
Чернігівська	973605888	2,2	704643	81	15
м. Київ	4929414229	11,0	1879304	217	1
м. Севастополь	325169633	0,7	780907	90	11
Всього	44839069957	100	864623	100	

**Податкові доходи бюджету України по регіонах  
за 1994 р.**

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У млн. крб.	У % до загальн. маси	У млн. крб.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	14752275	3,9	6684	90,8	11
Область:					
Вінницька	8938998	2,3	4722	64,2	20
Волинська	3856423	1,0	3578	48,6	26
Дніпропетровська	37417217	9,8	9564	129,9	4
Донецька	45163864	11,8	8504	115,5	5
Житомирська	7120777	1,9	4753	64,6	19
Закарпатська	4389808	1,2	3430	46,6	27
Запорізька	21072728	5,5	10023	136,2	3
Івано-Франківська	7708069	2,0	5297	72,0	17
Київська	11376370	3,0	5919	80,4	15
Кіровоградська	5563564	1,5	4505	61,2	23
Луганська	18310463	4,8	6399	86,9	12
Львівська	19277148	5,1	6990	95,0	8
Миколаївська	8114693	2,1	5973	81,2	14
Одеська	17936394	4,7	6874	93,4	10
Полтавська	18532164	4,9	10522	143,0	2
Рівненська	5782158	1,5	4863	66,1	18
Сумська	9926444	2,6	6993	95,0	7
Тернопільська	4466837	1,2	3800	51,6	25
Харківська	25372351	6,6	8086	109,9	6
Херсонська	5866565	1,5	4586	62,3	22
Хмельницька	7036729	1,8	4630	62,9	21
Черкаська	9533726	2,5	6248	84,9	13
Чернівецька	3944178	1,0	4154	56,4	24
Чернігівська	7780028	2,0	5631	76,5	16
м. Київ	49585555	13,0	18904	256,8	1
м. Севастополь	2862752	0,8	6875	93,4	9
Всього	381688278	100	7360	100	

**Податкові доходи бюджету України по регіонах  
за 1995 р.**

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У млн. крб.	У % до загальн. маси	У млн. крб.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	52283370	3,5	23689	83,0	15
Область:					
Вінницька	33257628	2,2	17569	61,6	21
Волинська	16114872	1,1	14950	52,4	26
Дніпропетровська	128197648	8,7	32768	114,8	5
Донецька	168563033	11,4	31739	111,2	7
Житомирська	29108995	2,0	19431	68,1	18
Закарпатська	15266925	1,1	11927	47,8	27
Запорізька	81087212	5,5	38569	135,2	3
Івано-Франківська	40127908	2,7	27574	96,6	9
Київська	45557673	3,1	23703	83,1	14
Кіровоградська	21039679	1,4	17036	59,7	22
Луганська	58334084	3,9	20387	71,4	17
Львівська	87695944	5,9	31797	111,4	6
Миколаївська	32500373	2,2	23924	83,8	13
Одеська	67277638	4,7	26551	93,0	11
Полтавська	75365755	5,1	42790	149,9	2
Рівненська	22089647	1,5	18580	65,1	20
Сумська	43377849	2,9	30559	107,1	8
Тернопільська	17756314	1,2	15107	52,9	25
Харківська	114051176	7,7	36347	127,4	4
Херсонська	19941371	1,3	15589	54,6	23
Хмельницька	28351176	1,9	18853	65,4	19
Черкаська	41366393	2,8	27111	95,0	10
Чернівецька	14448736	1,0	15216	53,3	24
Чернігівська	34934530	2,4	25284	88,6	12
м. Київ	180544381	12,2	68831	241,2	1
м. Севастополь	9280356	0,6	22287	78,1	16
<b>Всього</b>	<b>1479921186</b>	<b>100</b>	<b>28537</b>	<b>100</b>	



**Податкові доходи бюджету України по регіонах  
за 1996 р.**

Регіон	Сукупні надходження		Надходження на душу населення		
	У тис. грн.	У % до загальн. маси	У тис. грн.	У % до середн. рівня	Місце регіону
Республіка Крим	711069	3,3	322,4	77	15
Область:					
Вінницька	462502	2,2	246,5	59	22
Волинська	199096	0,9	185,7	44	26
Дніпропетровська	1637997	7,6	425,2	102	7
Донецька	2406835	11,2	463,0	111	6
Житомирська	401325	1,9	271,1	65	18
Закарпатська	231214	1,1	179,5	43	27
Запорізька	988846	4,6	475,9	114	5
Івано-Франківська	538024	2,5	366,7	88	13
Київська	678289	3,2	357,8	86	14
Кіровоградська	315300	1,5	257,4	62	19
Луганська	857549	4,0	307,6	74	17
Львівська	1100429	5,1	398,5	95	8
Миколаївська	430647	2,0	320,6	77	16
Одеська	1002718	4,7	387,7	93	10
Полтавська	1101272	5,1	633,2	152	2
Рівненська	298925	1,4	250,3	60	21
Сумська	690979	3,2	494,3	118	4
Тернопільська	225689	1,1	192,0	46	25
Харківська	1818465	8,5	588,8	141	3
Херсонська	287535	1,3	227,2	54	23
Хмельницька	384634	1,8	254,9	61	20
Черкаська	553638	2,6	368,0	88	12
Чернівецька	183729	0,9	194,7	47	24
Чернігівська	496881	2,3	368,2	88	11
м. Київ	3283116	15,3	1244,2	298	1
м. Севастополь	159639	0,7	392,3	94	9
<b>Всього</b>	<b>21446342</b>	<b>100</b>	<b>417,8</b>	<b>100</b>	

Наукове видання

*В.І. Кравченко*

## **Фінанси місцевих органів влади України**

### **Основи теорії та практики**

Відповідальний за випуск *В. Д. Королук*  
Редактор *І. В. Верстюк*  
Обкладинка *В. П. Васильєв*  
Комп'ютерний набір *С.І.Брус, О.О.Смоляр*  
Комп'ютерна верстка *С. І. Брус, С. Г. Глуценко*  
Коректор *Л. М. Орел*

Оригінал-макет підготовлено у  
редакційно-видавничому відділі НДФІ  
при Міністерстві фінансів України

Адреса редакції: Україна. 252103, Київ, 103  
Бульвар Дружби народів, 28, НДФІ  
тел./факс 295-25-90

---

Здано до складання 27.02.97. Підписано до друку 10.04.97.

Формат 60x84/16. Папір ксероксний.

Гарн. "School Book". Офс. друк. Ум.- друк. арк. 16,0.

Обл.- вид. арк. 14,3. Тираж 500 прим. Зам. № 7-85

---

Віддруковано з оригінал-макета  
в друкарні Видавничого дому "KM Academia"  
254070, Київ 70, вул. Сковороди, тел. 416-60-92